



**DESENTRALISASI DAERAH DI PALEMBANG
TAHUN 1948 – 1957**

DISUSUN OLEH

**Nama : Fera Yuliana Dewi
N P M : 6704040055**

**PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU SEJARAH
FAKULTAS ILMU PENGETAHUAN BUDAYA
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK
2007**

ABSTRAK

Fera Yuliana Dewi, **Pemerintahan Daerah di Sumatera Selatan pada tahun 1948-1957**. Dibawah bimbingan Prof. Dr. Susanto Zuhdi dan Dr. Priyanto. Program Studi Ilmu Sejarah, Program Pasca Sarjana, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia, 2008.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pemerintahan daerah di Sumatera Selatan yang terjadi pada tahun 1948 sampai dengan 1957. Pemerintahan daerah merupakan bagian dari administrasi kenegaraan. Sebagai bagian dari administrasi negara Indonesia maka terdapat sistem desentralisasi dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Dalam rentang waktu sejak Negara Indonesia merdeka hingga tahun 1957 telah dikeluarkan Undang-undang yang mengatur mengenai pembagian wewenang kepada daerah dan berkaitan dengan pemerintahan di daerah, yaitu Undang-undang No. 1 Tahun 1945, Undang-undang No.22 tahun 1948 dan Undang-undang No.1 tahun 1957. masing-masing Undang-undang tersebut merupakan penyempurnaan dari Undang-undang yang telah dikeluarkan sebelumnya.

Desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah oleh pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan di daerahnya. Pemberian desentralisasi tersebut bertujuan agar pemerintah daerah mampu mengelola kekayaan sumber daya yang terdapat didaerahnya secara maksimal dan demi kepentingan pembangunan di daerah. Penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi di Indonesia telah berlangsung lama. Pengenalan sistem desentralisasi dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda di daerah Pulau Jawa melalui *Desentralisasi Wet* 1903. Kebijakan desentralisasi sangat penting untuk dilaksanakan agar tidak terjadi ketidakadilan yang menciptakan jurang pemisah yang luas antara daerah dan pusat, dan bisa memberikan rasa aman sehingga tidak menciptakan bahaya disintegrasi di dalam keamanan nasional. Setiap undang-undang tersebut memiliki perbedaan dalam substansi, isi dan latar belakang peristiwa yang menyebabkan diberlakukannya undang-undang tersebut. Meskipun memiliki perbedaan substansi isi namun Pemerintah Pusat telah melakukan usaha untuk memberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangga daerah sesuai dengan kondisi yang berlaku di daerah masing-masing.

undang-undang tersebut memiliki tujuan yang baik untuk mengatur pemerintahan di daerah, namun dalam pelaksanaannya terdapat persoalan yang timbul dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga timbul berbagai protes melalui sebuah gerakan yang mewakili kekecewaan daerah terhadap pusat. Secara umum, di Sumatera protes terhadap Pemerintahan Pusat diawali oleh kelompok militer yang membentuk dewan-dewan yang berasal dari kesatuan militer, seperti Dewan Gajah, Dewan Banteng, Dewan Garuda. Di Sumatera Selatan timbul Dewan Garuda, sama halnya dengan Dewan Banteng dan Dewan Gajah yang memiliki keinginan agar Pemerintah Pusat tidak hanya memperhatikan kepentingan pembangunan di Pulau Jawa saja, melainkan juga daerah-daerah di luar Jawa. Karena wilayah Sumatera Selatan memiliki kekayaan alam yang kaya dan telah memberikan sumbangan yang besar terhadap kas negara. Namun kondisi pembangunan di wilayahnya tertinggal jauh. Hal ini lah yang menjadi tuntutan dari daerah kepada Pemerintah Pusat.

LEMBARAN PENGESAHAN

Tesis ini telah diujikan pada hari selasa, tanggal 8 Januari 2008, pukul 14.00 sampai dengan pukul 16.00, dengan susunan tim penguji sebagai berikut :

1. Prof. Dr. I Ketut Surajaya
Ketua Tim Penguji
2. Prof. Dr. Susanto Zuhdi
Pembimbing
3. Dr. Priyanto Wibowo
Pembaca/Penguji
4. Dr. Djoko Marihandono
Penguji
5. Dr. Suharto
Penguji

Disahkan oleh :

Ketua Departemen Sejarah
Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya
Universitas Indonesia

Dekan Program Pasca Sarjana
Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya
Universitas Indonesia

Dr. Priyanto Wibowo

N.I.P.

Prof. Dr. Ida Sundari Husen

N.I.P.

LEMBAR PERNYATAAN

Seluruh isi tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis

Depok, Januari 2008
Penulis

Fera Yuliana Dewi
NPM. 6704040055



KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur ke hadirat Allah SWT, akhirnya penulisan tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Berbagai hambatan, halangan, rasa jenuh, sedih maupun keengganan untuk menuntaskan tesis ini penulis alami. Sejak pertama kali menulis, hambatan menemukan sumber, memahaminya, hingga menginterpretasikannya penulis alami. Namun, dengan hadirnya karya akhir yang berupa tesis ini membuktikan bahwa semua permasalahan itu dapat diselesaikan dengan baik.

Penulisan tesis ini tidak akan selesai, bahkan tidak akan pernah selesai apabila tidak dibantu oleh beberapa pihak. Sudah sepantasnya dan selayaknya penulis ucapkan banyak yterima kasih, antara lain:

Pertama, kepada Bapak Rektor Universitas Indonesia, baik Rektor yang lama maupun Rektor yang baru, penulis ucapkan terima kasih karena penulis telah diberikan kesempatan untuk mengembangkan ilmu di Program Studi Sejarah, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia;

Ucapan terima kasih *kedua*, penulis sampaikan kepada Ibu Dekan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk memperdalam ilmu di Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia. Iklim belajar yang menyenangkan, fasilitas belajar yang nyaman, serta karyawan yang bersahat, sungguh

membuat penulis menjadi nyaman dan kerasan menuntut ilmu di Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya.

Ketiga, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada Ketua Departemen Sejarah yang lama Prof. Dr. I Ketut Surajaya, dan Ketua Departemen yang baru Dr. Priyanto Wibowo, yang telah memberikan bimbingan dan arahan sejak penulis mulai belajar di Program Studi Sejarah. Hari demi hari pada masa perkuliahan penulis alami. Suka dan duka penulis jalani untuk menuntut ilmu di Program Studi Sejarah Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia. Perjalanan waktu yang demikian panjang, seakan sirna setelah tesis ini selesai. Untuk semuanya itu, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuan dan arahan yang diberikan selama ini.

Penulisan tesis yang sangat ketat dalam kaidah penulisannya, substansinya, maupun penyajiannya seperti terlihat pada bentuk yang ada seperti ini, tidak terlepas dari torehan pemikiran para pembimbing. Untuk semuanya itu, penulis ucapkan beribu-ribu terima kasih kepada Prof. Dr. Susanto Zuhdi yang telah membimbing, memberikan arahan, menunjukkan jalan keluar apabila penulis memperoleh kesulitan. Ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya penulis sampaikan kepada Dr. Djoko Marihandono yang telah bersedia menjadi pembaca tesis ini. Kepada penguji Dr. Suharto, dan para penguji lainnya, penulis ucapkan banyak terima kasih atas saran dan komentarnya.

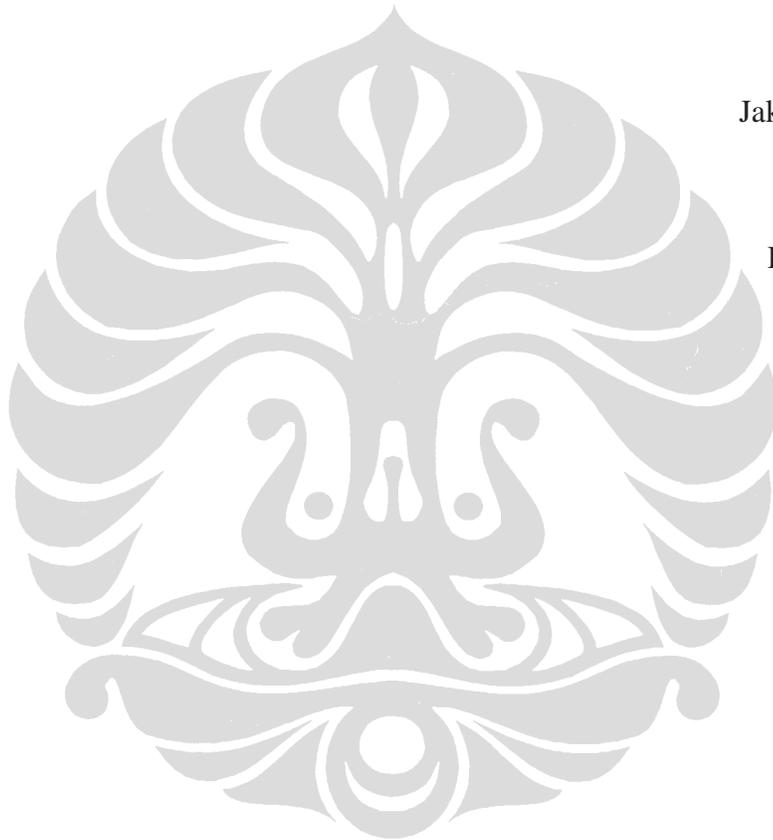
Kepada teman-teman seangkatan, mbak Dewi, mbak Nanik, Mas Harto, dan teman-teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas doa, dukungan, dan dorongan semangat yang teman-teman berikan, membuat penulis menjadi bersemangat kembali menulis apabila rasa jenuh dan bosan tiba.

Terakhir, penulis ucapkan banyak terima kasih kepada ayah, ibu, serta saudaraku, Nova, Boga, dan Bayu yang selalu mengharapkan penulis menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Di akhir kata penulis merasakan masih banyaknya kekurangan. Kritik dan saran membangun terhadap penulisan tesis ini masih penulis nantikan, khususnya untuk perbaikan tesis ini di masa yang akan datang.

Jakarta, Desember 2007

Penulis

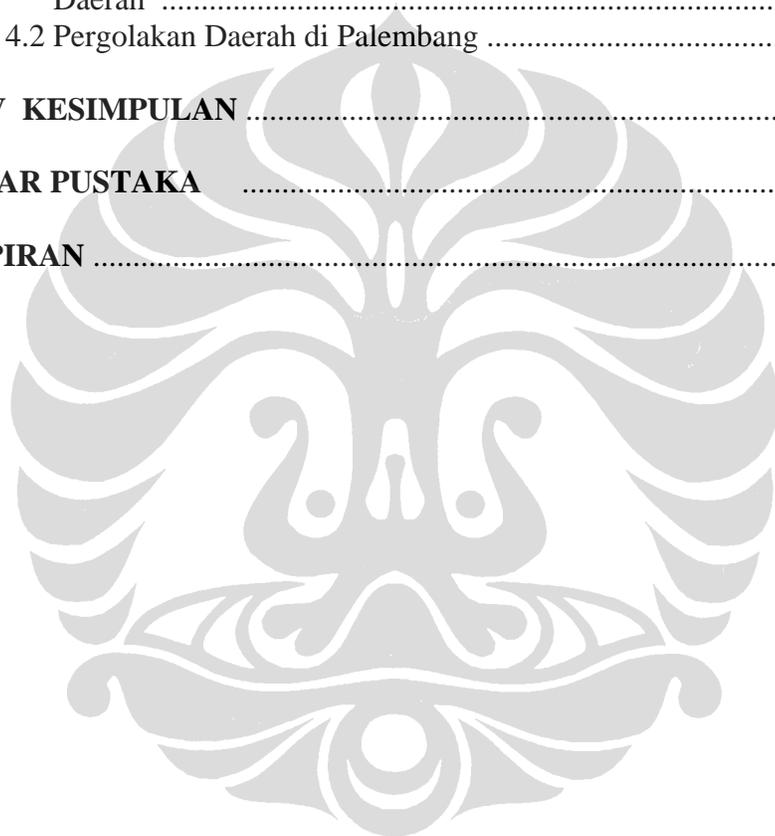
Fera Yuliana Dewi



DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	i
LEMBAR PERNYATAAN	ii
ABSTRACT	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR SKEMA	ix
DAFTAR TABEL	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.1.1 Periode Kesultanan Palembang	4
1.1.3 Periode Pemerintahan Kolonial Belanda	6
1.1.4 Periode Pemerintahan Militer Jepang	9
1.2. Permasalahan	13
1.3. Tujuan Penelitian	13
1.4. Ruang Lingkup	14
1.5. Metode Penelitian dan Sumber Penelitian	15
1.6. Kerangka Teori	17
1.7. Sistematika Penulisan	25
BAB II AWAL PENERAPAN DESENTRALISASI	26
2.1. Sistem Pemerintahan Daerah di Palembang Pascarevolusi antara Tahun 1945 dan 1948	28
2.2. Aspirasi Lokal dalam Pemerintahan Daerah di Palembang.	42
2.3. Peranan Militer Dalam Pemerintahan di Palembang.	50
2.4. Kemunculan Undang-undang Desentralisasi Tahun 1948.....	52

BAB III DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DI PALEMBANG	
1948 – 1957	60
3.1 Bentuk dan Susunan Pemerintahan di daerah Palembang 1945—1948	69
3.2 Pembagian Wewenang Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah	78
3.3 Sistem Pemerintahan Belanda di Palembang	87
BAB IV HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH	94
4.1 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	99
4.2 Pergolakan Daerah di Palembang	103
BAB V KESIMPULAN	115
DAFTAR PUSTAKA	117
LAMPIRAN	119



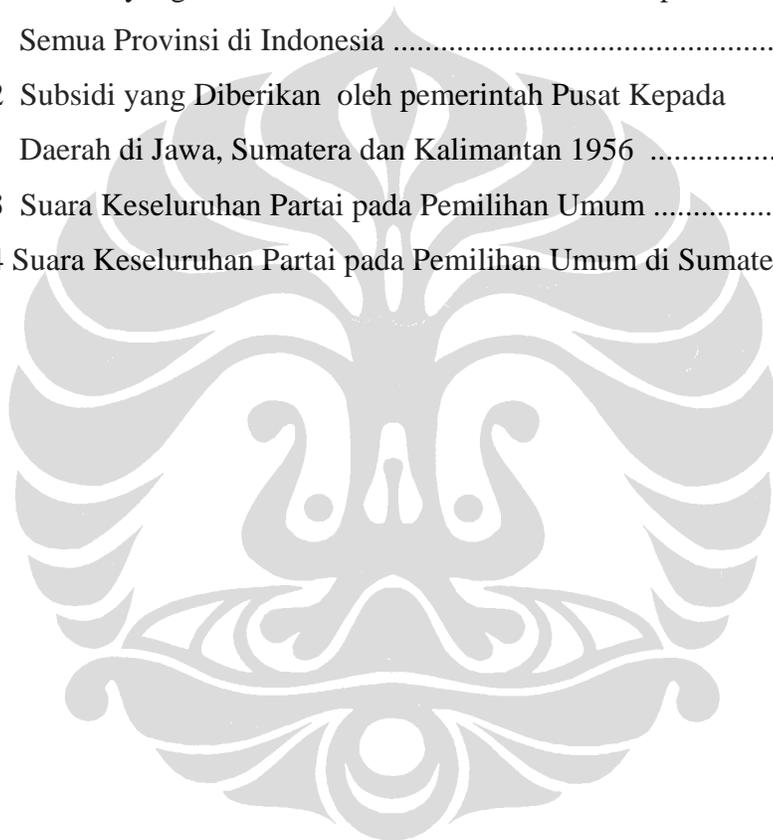


DAFTAR SKEMA

1. Skema 1 Pembagian Wilayah Palembang tahun 1942-1945.....	33
2. Skema 2 Pembagian Wilayah Di Pulau Sumatera 1946	35
3. Skema 3 Struktur Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-undang No.1 tahun 1945.	52
4. Skema 4 Struktur Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang No.22 tahun 1948.	57
5. Skema 5 Struktur Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang No.1 tahun 1957.....	67

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Subsidi yang Diberikan oleh Pemerintah Pusat Kepada Semua Provinsi di Indonesia	99
Tabel 2 Subsidi yang Diberikan oleh pemerintah Pusat Kepada Daerah di Jawa, Sumatera dan Kalimantan 1956	100
Tabel 3 Suara Keseluruhan Partai pada Pemilihan Umum	105
Tabel 4 Suara Keseluruhan Partai pada Pemilihan Umum di Sumatera Selatan ..	106



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Nama *Palembang* berasal dari kata [*limbang*] dan mendapatkan prefiks [*pe*] yang berarti ‘melimbang’ atau ‘mencuci’ (emas) dengan cara mengayak dalam nyiru. Dengan demikian kata *Palembang* berarti ‘tempat untuk membersihkan emas’ atau ‘intan’. Palembang menjadi tempat mencuci logam berharga, yang menjadikan tempat itu sebagai tempat tinggal raja-raja dari zaman Hindu sampai pada masa Kerajaan Islam.¹ Para raja itulah yang memerintahkan agar para pencuci emas dan intan membawa hasil yang diperolehnya ke pusat kerajaan. Raja memerintahkan demikian untuk menghindarkan diri dari pencurian logam mulia dan memudahkan pengawasannya dalam proses pembersihan logam mulia itu.²

Pendapat lain mengatakan bahwa kata *Palembang* berasal dari kata [*lembang*] yang berarti ‘air merembes’ atau ‘rembesan air’. Sementara prefiks [*pe*] menunjukkan keadaan atau tempat.³ Dalam suatu kisan dikatakan bahwa Kerajaan Majapahit mengirimkan utusan untuk mendirikan sebuah daerah koloni di di pesisir timur Sumatera. Kapal utusan tersebut mengalami kecelakaan dan karam di dekat mulut sungai Musi, sehingga semua barang bawaan kapal itu ikut tenggelam. Hanya sebuah peti saja yang masih dapat diselamatkan, walaupun sudah dalam keadaan pecah. Peti itu ternyata berisi kelapa. Potongan peti itu dijadikan rakit oleh penumpang yang selamat. Mereka yang selamat itu adalah empat bersaudara, masing-masing peti dimuati oleh dua orang. Kepingan peti itu mereka tumpangi, dan mereka terombang ambing (*limbang-limbang*) di

¹ Achadiati Ikram (Ed.). *Jati Diri yang Terlupakan: Naskah-naskah Palembang*. Jakarta: Yayasan Naskah Nusantara (Yanasa) 2004:2)

² JL Van Sevenhoven. *Lukisan tentang Ibukota Palembang*. Jakarta: Bharata. 1971: 12)

³ Djohan Hanafiah. *Melayu-Jawa Citra Budaya dan Sejarah Palembang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1995:15.

tengah sungai dan akhirnya, keempat bersaudara itu tiba dengan selamat di daratan. Daratan yang mereka temukan itu mereka namai *Palimbang*.⁴

Dari beberapa sumber tersebut, wilayah Palembang digambarkan sebagai wilayah yang tanahnya berair. Palembang terletak di kawasan yang sebagian besar wilayahnya berupa rawa-rawa, sungai besar dan kecil, sehingga muncul sebutan 'Batang Hari Sembilan', yang merujuk pada sembilan buah sungai yang besar dengan cabang-cabang sungai kecil yang bermuara di sungai Musi. Selain sungai-sungai kecil, di Palembang juga terdapat beberapa sungai besar seperti: Sungai Musi, Lematang, Kelingi, Lakitan, Rawas, Rupit, Batanghari, Leko Ogan, dan Komerling.⁵

Sungai-sungai yang bermuara di selat dan bersumber di pedalaman telah menjadi jalur perdagangan yang membawa hasil bumi untuk dibawa ke tempat-tempat lain. Jalur perdagangan berlangsung dengan baik karena didukung oleh kondisi wilayah yang sebagaimana besar merupakan kawasan air. Berdasarkan prasasti di Kedukan Bukit, Telaga Batu, diperkirakan kota Palembang sudah berusia lebih dari 1324 tahun. Angka yang tertera pada prasasti itu adalah 11 Suklapaksa tahun Saka 604 atau sama dengan tanggal 16 Juni 682 M.⁶

Kekuasaan yang pernah memerintah di Palembang telah mengalami beberapa pergantian pemerintahannya, di antaranya Kerajaan Sriwijaya, yang menjadikan Palembang sebagai pusat pemerintahan. Kerajaan Sriwijaya kemudian digantikan oleh Kesultanan Palembang ketika Agama Islam masuk ke wilayah itu.⁷ Pada umumnya, para Sultan yang diangkat meneruskan pemerintahan pendahulunya. Sistem pemerintahan dan pengaturan masyarakat serta pelaksanaan hukum tidak banyak mengalami perubahan ketika Palembang berada di bawah kekuasaan sultan satu dan lainnya. Hubungan para sultan dengan penguasa daerah tetap berjalan seperti biasa. Para penguasa daerah tetap mengadakan *seba* kepada Sultan.⁸ Perubahan sistem pemerintahan kerajaan yang merdeka baru terjadi ketika Belanda menguasai wilayah Palembang pada tahun 1817.

⁴ Djohan Hanafiah. *Palembang Zaman Bari Citra Palembang Tempo Doeloe*. 1988. Humas Pemerintah Kotamadya Palembang.

⁵ *Idem*.

⁶ Slametmuljana, Sriwijaya (Flores, Percetakan Arnoldus Ende, tt) halaman 61. menurut laporan musafir Cina I-tsing, Palembang disebut dengan nama *Shi-Li-Fo-Shih*.

⁷ Marwati Djonoed Poesponegoro, *Sejarah Nasional Indonesia, jilid III* (Jakarta, 1975, Depdiknas)

⁸ *Seba* adalah suatu kunjungan penguasa daerah kepada sultan. Dalam kurun waktu tertentu bila penguasa daerah mengunjungi sultan, mereka membawa barang-barang berharga. *Seba* ini secara teratur dijalankan

Pemerintahan daerah yang bersifat otonom pertama kali didirikan oleh pemerintahan kolonial Belanda pada awal abad XX melalui *Desentralisatie Wet* 1903. Undang-undang tersebut mencakup wilayah Jawa dan Madura.⁹ Berdasarkan peraturan tersebut beberapa daerah atau beberapa bagian daerah dapat didesentralisasikan, yaitu diberi wewenang untuk mengurus keuangannya sendiri, terpisah dari pusat. *Desentralisasi Wet* tersebut tidak dimaksudkan untuk membentuk daerah yang mengatur rumah tangganya sendiri (*autonomie ressorten*), melainkan pemisahan keuangan dari pusat yang dimaksudkan untuk mengurangi beban pemerintah pusat.¹⁰

Daerah tidak diberi hak untuk melaksanakan tindakan yang bertujuan untuk membangun daerah itu, tetapi hanya sebagai pemelihara fasilitas pemerintah yang telah ada di daerah tersebut. Para pejabat di daerah tidak memiliki kesempatan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan daerahnya yang dianggap oleh pusat sebagai bukan hal yang harus mendapatkan perhatian penuh. *Desentralisatie Wet 1903* bukan untuk menumbuhkan ekonomi, melainkan membuat perubahan teknik pemerintahan. Pada kenyataannya, sistem pemerintahan tetap berjalan secara sentralistik. Undang-undang Desentralisasi 1903 lebih condong ke arah dekonsentrasi.¹¹ desentralisasi yang diberikan sifatnya terbatas pada bidang keuangan dan beberapa kepentingan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah.

Perbedaan sistem pemerintahan daerah setelah *Desentralisasi Wet 1903* terletak pada keberadaan Dewan Daerah. Sebelumnya tidak terdapat otonomi daerah. Semua unit pemerintahan bersifat administratif atas dasar prinsip dekonsentrasi. Setelah *Desentralisasi Wet* dikeluarkan, dibentuk dewan daerah di unit pemerintahan tertentu dan diberikan kewenangan untuk menggali pendapatan daerah, yang dapat digunakan

oleh para penguasa daerah pada akhir bulan puasa, rapat besar, atau sesuai dengan keinginan raja. Dalam acara *seba* ini, penguasa daerah duduk di samping atau di belakang raja, duduk di atas lantai. Enam orang memegang senapan, delapan orang membawa tombak, seorang memegang tameng dan seorang lagi memegang pedang. Di samping itu juga terdapat petugas pemegang sirih dan air yang berdiri di dekat raja atau sultan.

⁹ Oentarto SM. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: 2004:72

¹⁰ H.W. Van den Doel, *de Stille Macht : Het Europese Binnelands Bestuur op Jawa en Madura, 1808 – 1942* (Amsterdam, 1994, Uitgeverij Bert Bakker), hal 355-356.

¹¹ Sistem dekonsentrasi yaitu pelimpahan kekuasaan dari aparaturnegara yang lebih tinggi dalam hubungannya dengan hubungan antara atasa dan bawahan. Misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada walikota dan seterusnya. Sistem dekonsentrasi merupakan campuran antara sistem sentralisasi dan sistem desentralisasi. Pemerintah daerah hanya berfungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menjalankan tugasnya berdasarkan perintah atau petunjuk yang diberikan oleh pemerintah pusat.

untuk membiayai pembangunan di daerah. Anggota dewan daerah diangkat dari tokoh-tokoh masyarakat setempat. Namun, hal tersebut hanya diberlakukan di Pulau Jawa. Sementara, untuk wilayah di luar Jawa, sistem sentralisasi tetap diberlakukan.¹²

Berdasarkan sejarahnya, Palembang sebelum menjadi ibukota provinsi Sumatera Selatan, telah mengalami pergantian pemerintahan. Pergantian itu terjadi antara lain Kerajaan Sriwijaya, Kesultanan Palembang, dan pusat pemerintahan daerah Kolonial Belanda dan Pemerintahan Jepang. Daerah ini kemudian dijadikan daerah setingkat keresidenan yang diberi nama Keresidenan Palembang. Setelah kesultanan jatuh ke tangan pemerintah kolonial Belanda, daerah ini kemudian dijadikan daerah setingkat keresidenan yang diberi nama Keresidenan Palembang.

1.1.1. Periode Kesultanan Palembang.

Setelah kejatuhan kerajaan Sriwijaya, wilayah ini mengalami kekosongan pemerintahan selama ratusan tahun. Kerajaan ini baru muncul kembali setelah abad keenambelas. Ki Gede Ing Suro, dianggap sebagai pendiri kerajaan Palembang yang berkuasa pada abad keenambelas, dalam buku Dr.M.O. Woelders, *Het Sultanaat Palembang 1811-1825* Ki Gede Ing Suro menduduki jabatan sebagai sultan di Palembang yang kemudian disusul dengan Gending Suro dan seterusnya.¹³ Menurut Tome Pires menyatakan bahwa pupusnya pengaruh Majapahit dan Cina di Palembang disebabkan adanya kebangkitan Agama Islam di wilayah Palembang. Situasi tersebut telah menempatkan Palembang menjadi wilayah perlindungan Kerajaan Islam Demak sekitar tahun 1546, yang melibatkan Aria Penasang dari Jipang dan Pangeran Hadiwijaya dari Pajang, kematian Aria Penasang membuat para pengikutnya melarikan diri ke Palembang. Mereka mendirikan Kesultanan Palembang. Tokoh pendiri Kesultanan Palembang adalah Ki Gede Ing Suro.¹⁴

¹² Th. Lindbald (ed), *Het Belang van Buitengenwesten 1970-1942 (Amsterdam, 1986, NEHA)*.

¹³ Dr.M.O. Woelders. *Het Sultanaat Palembang 1811-1825. Proefchrift Rijks Universiteit. 1975.* menyebutkan asal mula Raja di dalam Negeri Palembang, pada tahun 966. Gede Ing Suro memerintah selama 2 tahun. Raja ini kemudian digantikan oleh saudaranya Gending Ilir yang berkuasa selama satu tahun.

¹⁴ www.infokotowordpress.com

Beberapa pengganti Ki Gede Ing Suro yang memiliki pengaruh di Palembang diantaranya adalah Ki Mas Hindi yang bergelar Sultan Abdurrahman,¹⁵ yang dikenal sebagai Sunan Cinde Walang (1659-1706). Setelah keraton Kuto Gawang dibakar oleh Belanda maka memindahkan keraton ke Beringin Jangut. Kemudian Sultan Mahmud Badaruddin I yang bergelar Jayo Wikrama (1741-1757), yang melakukan pembangunan Masjid Agung, Makam Lembang, dan Keraton Kuto Batu. Sultan Mahmud Badaruddin II, yang mampu mengalahkan Belanda keluar dari perairan Palembang.

Gelar Sultan yang digunakan oleh penguasa menandakan bahwa rajanya beragama Islam.¹⁶ Pada awal abad keenambelas ketika bangsa Eropa hadir di wilayah ini, mereka berusaha keras untuk mendapatkan komoditi perdagangan secara langsung dengan maksud untuk memperoleh keuntungan yang besar. Wilayah Palembang juga tidak terlepas dari persaingan antara Inggris dan Belanda pada abad XVII, khususnya untuk memperoleh sumber kekayaan alam dari tanah dan hutan Palembang yaitu lada, madu, lilin, damar dan rotan. Sementara itu di dalam Kesultanan Palembang sendiri juga terdapat persaingan antar anggota keluarga raja yang ingin menguasai tahta.¹⁷

Ketika sultan Palembang berkuasa di wilayah pedalaman diberlakukan hukum adat Undang-undang Simbur Cahaya. Melalui hukum adat tersebut kepala-kepala marga dan kepala-kepala dusun menjadi penguasa pribumi, yang diangkat dan disyahkan oleh sultan sebagai wakil sultan di daerah pedalaman. Mereka dianugerahi bermacam-macam tanda kebesaran sebagai simbol kekuasaan. Para kepala marga dan kepala dusun menjadi pelindung rakyat di daerahnya masing-masing. Kondisi ini berlangsung cukup lama. Sistem pemerintahan daerah semacam ini bertahan cukup lama di Palembang, bahkan

¹⁵ Achadiati Ikram (ed). *Jati Diri yang Terlupakan : Naskah-naskah Palembang*. Jakarta. Yayasan Naskah Nusantara (Yanassa). 2004 : 48.

¹⁶ Tim Pelaksana Kegiatan Proyek Inventaris dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional Bidang Sejarah – Atropologi. *Sumatera Selatan di pandang dari Sudut Geografi Sejarah dan Kebudayaan*. Direktorat Jendral Kebudayaan. 1982 : 98.

¹⁷ Dalam buku *Het Sultanaat Palembang 1811 – 1825*, Woelders memberikan gambaran mengenai kejadian yang terjadi di dalam wilayah kesultanan Palembang, sebagai Berikut ; September 1811 – Mei 1812 sebagai masa kemerdekaan dari Kesultanan Palembang. Mei 1812 – Juni 1821 sebagai Priode Kemerdekaan II. Dan Juni 1821 – Oktober 1825 sebagai masa dibawah pemerintah Belanda di ikuti dengan penghapusan Kesultanan dan berakhir dengan pengasingan para Sultan yang melakukan pemberontakan.

hampir tidak mengalami perubahan. Para kepala penguasa tradisional menjadi wakil Sultan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.¹⁸

Perubahan terjadi ketika pemerintah kolonial Belanda memperoleh kedaulatan atas Kesultanan Palembang. Terjadi perubahan sistem pemerintahan di tingkat marga yang merupakan kesatuan pemerintahan yang terdiri atas beberapa dusun. Sistem kesultanan dihapuskan dan digantikan dengan sistem keresidenan.

1.1.2 Periode Pemerintahan Kolonial Belanda

Kesultanan Palembang mengalami perubahan status menjadi wilayah keresidenan setelah pemerintah kolonial Belanda menguasai wilayah itu. Wilayah Palembang dibagi menjadi beberapa keresidenan, antara lain: keresidenan Jambi, Palembang, Bengkulu, Lampung dan Bangka Belitung. Keresidenan ini dipimpin oleh seorang residen. Residen sebagai pejabat tertinggi merupakan penguasa administratif, legislatif, yudikatif dan keuangan. Sebagai pembantu Residen adalah *Asisten Residen* dan *Kontrolir* dalam menjalankan tugas keresidenan, dan dipegang oleh orang-orang Belanda. Untuk mempermudah hubungan antara rakyat dan para *kontrolir* Belanda dengan rakyat maka diangkat Demang, Menteri Polisi, dan Menteri Pajak (*Belasting*) yang dijabat oleh penduduk lokal.¹⁸ Keresidenan Palembang dibagi ke dalam wilayah *Afdeeling* yang dikepalai oleh Asisten Residen. *Onderafdeeling* dikepalai oleh seorang *Kontrolir*. *Distrik* yang dikepalai oleh seorang Demang, dan *Onderdistrik* dikepalai oleh Asisten Demang.

Kedudukan para penguasa tradisional yang selama Kesultanan Palembang berdiri menjadi pelindung rakyat didaerahnya berubah setelah Belanda menjadi penguasa tertinggi. Penguasa tradisional tersebut menjadi golongan yang dijadikan bagian dalam kebijakan administrasi pemerintahan. Mereka mengalami perubahan fungsi sebagai alat untuk mengeksploitasi rakyat dan menjalankan perintah dari Pemerintah Kolonial Belanda, sehingga melakukan penindasan terhadap rakyat. Tahun 1864 dengan keputusan pemerintah tanggal 13 Juni 1864, Pemerintah menjalankan secara langsung, dan pemerintah Keresidenan Palembang dibagi menjadi 9 *afdeeling*. Kemudian tahun 1872,

¹⁸ P. De Roo de la Faille, *Dari Zaman Kesultanan Palembang* (Jakarta, 1971, Bhratara), hal 38-39. Para kepala adat yang menguasai daerah taklukan ini disebut dengan istilah *Djenang*. Karena Sultan Palembang adalah pemilik semua tanah yang ada diwilayahnya, mereka bertugas untuk memungut upeti dari rakyat.

afdeeling dipadatkan menjadi 6, sedangkan ibukota Palembang tidak berstatus *Afdeeling*. Tahun 1906, Keresidenan Palembang dipadatkan lagi menjadi 4 *afdeeling*, dan pada tahun 1930, Keresidenan Palembang ditetapkan menjadi 3 *afdeeling*, yang terdiri dari 1. *Palebangsche Benedelanden* (Palembang Ilir). 2. *Palebangsche Bovenlanden* (PalembangUlu).3.Ogan dan Komering Ulu¹⁹.

Palembang sebagai Ibukota Kesultanan Palembang pada saat di bawah Pemerintahan Kolonial Belanda dirombak secara total dari sisi penggolongan kotanya. Pada awalnya wilayah pemukiman penduduk kota Palembang lebih dari sekedar pemukiman terorganisir. Pemukiman pada masa tersebut adalah suatu lembaga persekutuan yang merupakan berasal dari struktur masyarakat tradisional dan feodalistis. Keseluruhan sistem berada dalam satu lingkungan dan lokasi. Sistem ini dikenal dengan nama **gugu(k)**, kosakata *gugu* berasal dari Jawa – Kawi yang berarti barang, diturut, diindahkan. Setiap guguk mempunyai sifat sektoral yang mirip dengan sistem gilda pada abad pertengahan di Eropa.²⁰ Sebagai contoh nama wilayah pemukiman yang dikenal dengan *Sayangan*²¹ adalah tempat tinggal *Paramiji* dan *Alingan*²² yang memproduksi hasil dari bahan tembaga. Produksi tersebut dilakukan atas perintah dari bangsawan yang menjadi pimpinan pelindung terhadap kedua golongan tersebut.

Pemukiman tersebut dapat juga berupa pekerjaan atau profesi yang sama, seperti guguk *Pengulon* yang merupakan tempat alim ulama tinggal didaerah sekitar Mesjid Agung. *Kedemangan* merupakan tempat tinggal para demang tinggal. Untuk para Sultan tinggal disebut dengan Kebumen. Atau juga, berdasarkan kepada kelompok-kelompok tertentu yang bermungkim, seperti *Kebangkan* merupakan tempat tinggal orang-orang dari Pulau Bangka. *Kebalen* adalah tempat pemukiman orang-orang dari Bali. Setelah Palembang dibawah administrasi Kolonial Belanda, maka oleh *Regering Commisaris*

¹⁹ 1. *Palebangsche Benedelanden* (Palembang Ilir) yang berkedudukan di ibukota Palembang. 2. *Palebangsche Bovenlanden* (Palembang Ulu) yang berkedudukan di Lahat, terdiri dari Lematang Ulu berkedudukan di Lahat, Lematang Ilir yang berkedudukan di Muara Enim, Tanah Pasemah yang berkeduduk Pagar Alam, Tebing Tinggi yang berkedudukan di Tebing Tinggi, Musi Ulu yang berkedudukan di Muara Beliti. 3.Ogan dan Komering ulu yang berkedudukan di Batu Raja, yang terdiri dari Ogan Ulu yang berkedudukan di Batu Raja, Muara Dua berkedudukan di Muara Dua, dan Komering Ulu yang berkedudukan di Martapura. Djohan Hanafiah. *Pemekaran Wilayah Tinjauan Sejarah dan Kebudayaan sebuah Gambaran di Sumatera Selatan*. 2004 : hal 8.

²⁰ <http://Palembang.go.id>

²¹ *Sayangan* artinya pengerajin tembaga yang berasal dari bahasa Jawa- Kawi.

²² merupakan struktur masyarakat bawah dari golongan penduduk kesultanan. Alingan yang berarti orang yang dilindungi.

J.I. Van Sevenhoven sistem perwilayahan guguk dipecah belah. Pemecahan ini dilakukan untuk memperlemah kekuatan kesultanan, juga sekaligus memecah masyarakat yang tadinya tunduk kepada sistem kesultanan, berubah tunduk kepada administrasi Kolonial Belanda. Guguk dijadikan beberapa kampung, sebagai pemimpin diangkat menjadi Kepala Kampung, dan Palembang dibagi menjadi dua wilayah yaitu Seberang Ulu dan Seberang Ilir.

Untuk mengepalai wilayah tersebut diangkat menjadi *Demang*²³ kota Palembang dibagi menjadi 52 Kampung, yaitu 36 Kampung berada di seberang Ilir dan 16 Kampung di seberang Ulu. Kampung-kampung tersebut diberi nomor dari nomor 1 sampai 36 untuk Seberang Ilir, sedangkan untuk Seberang Ulu dari nomor 1 sampai dengan 16 Ulu. Namun dalam perkembangan selanjutnya pembagian tersebut menyusut, untuk wilayah Ilir menjadi 29 kampung dan 14 kampung di seberang Ulu. Penciutan administratif berkaitan dengan jumlah penduduknya untuk dikenakan pajak. Sehingga untuk itu digabungkan beberapa kampung yang jumlah penduduknya sedikit. Kepala Kampung merupakan pemimpin dari penduduk pribumi, maka untuk golongan penduduk Asing, mereka memiliki pemimpin sendiri. Untuk golongan Cina, Arab dan Keling²⁴ pemimpin mereka diberikan pangkat dengan kepangkatan dalam militer seperti Letnan, Kapten, dan Mayor.

Pada tanggal 7 Oktober 1823, Kesultanan Palembang dihapuskan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dan kota Palembang dijadikan *Gameente* berdasarkan Staatbald No.126 tahun 1906. Pemerintah kota Palembang pada 1 April 1906 menjadi satu *Stadgemeente*, yang merupakan suatu pemerintahan kota yang otonom, dimana terdapat dewan kota yang mengatur pemerintahan. Ketua Dewan Kota adalah *Burgermeester* (Walikota), yang dipilih oleh anggota Dewan Kota. Sedangkan untuk anggota Dewan Kota dipilih oleh penduduk kota. Pembentukan pemerintahan kota bukan dibentuk berdasarkan untuk kepentingan masyarakat pribumi namun lebih cenderung kepada pemenuhan kepentingan para pengusaha, hal ini merupakan dampak dari liberalisasi yang terjadi di Belanda sehingga menjadikan kota sebagai pusat ekonomi, baik sebagai pelabuhan ekspor, industri, jasa perdagangan dan menjadi tempat pemukiman para pengusaha.

²³ Demang adalah Pamongpraja pribumi yang tunduk kepada *Controleur* Belanda.

²⁴ Keling disini merujuk kepada warna kulitnya yang lebih gelap dari penduduk pribumi dan berkaitan dengan orang-orang yang berasal dari negara India dan Pakistan.

Tanggal 9 Maret 1942, Gubernur Jendral Jonkheer Tjarda Van Starckenborgh Stachouwer bersama Letnan Jenderal Hein ter Poorten, Panglima tertinggi Tentara Hindia Belanda datang ke Kalijati dan dimulai perundingan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan pihak Pimpinan Militer Jepang yang dipimpin oleh Letnan Jenderal Hitoshi Imamura. Hasil pertemuan diantara keduanya menghasilkan kesepakatan penyerahan wilayah yang dikuasai oleh Pemerintahan Kolonial Belanda diserahkan kepada Pemerintahan Militer Jepang. Dengan demikian secara *de facto* dan *de jure*, seluruh wilayah bekas Hindia Belanda sejak itu berada di bawah kekuasaan dan administrasi Jepang.²⁵

1.1.3. Periode Pemerintahan Militer Jepang.

Ketika Pemerintahan Kolonial Belanda digantikan oleh Pendudukan Jepang dari tahun 1942 sampai dengan 1945. Sistem Pemerintahan dibawah tentara pendudukan Jepang meneruskan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Pemerintahan Kolonial Belanda. Unit-unit pemerintah daerah diatur berdasarkan pada prinsip dekonsentrasi dan pelarangan kegiatan politik. Pemerintahan Kolonial Belanda berakhir dan digantikan oleh Pemerintahan Militer Jepang. Langkah Pemerintahan Militer Jepang dalam mengatur wilayah pemerintahan bekas pendudukan Belanda dengan cara membagi wilayah Hindia Belanda menjadi tiga daerah pemerintahan, yaitu :

1. Pemerintahan Militer Angkatan Laut menjadikan Singapura sebagai pusat Pemerintahan Militer Angkatan Laut, yang kemudian dipindahkan ke Bukit Tinggi, membawahi wilayah Sumatera, Malaya, dan Kalimantan.
2. Pemerintahan Militer Angkatan Darat ke-16 di Pulau Jawa dan Madura berpusat di Batavia (Jakarta).
3. Pemerintahan Militer Angkatan Laut Armada Selatan kedua di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Barat dengan Makassar sebagai pusat pemerintahan.²⁶

²⁵ Ong Hok Ham, *Runtuhnya Hindia Belanda* (Jakarta, 1989, Gramedia) halaman 266-267. Tentara Jepang sendiri telah menduduki kota Palembang pada akhir Februari 1942. Mereka menguasai pusat-pusat pertambangan minyak bumi di Plaju yang telah dirusak dan ditinggalkan oleh tentara Hindia Belanda.

²⁶ Tim Pelaksana Kegiatan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional bidang Sejarah-Antropologi. *Sumatera Selatan Di Pandang dari Sudut Geografi Sejarah dan Kebudayaan*. Direktorat Jendral Kebudayaan. 1982 : 145.

Angkatan Perang Jepang dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan kepada peraturan yang ditetapkan oleh Panglima Perang di masing-masing wilayah yang bersangkutan, pusat Pemerintahan Militer disebut *Gunseibu*. Untuk mencegah adanya suatu kekosongan pemerintahan maka dalam pasal 3 *Osamu Seirei* 1942 No 1²⁷ ditentukan bahwa badan pemerintahan dan undang-undang dari pemerintahan sebelumnya tetap resmi berlaku, dan asal tidak bertentangan dengan Aturan Pemerintahan Militer Jepang. Untuk wilayah Sumatera dibagi ke dalam 10 *Syuu*, Pemerintahan *Syuu* terdiri atas *Bun Syuu* (pemerintahan Sub Keresidenan), Pemerintahan *Gun* dan *Son*.

Syuu di Sumatera adalah Aceh, Sumatera Timur, Sumatera Utara, Riau, Bengkulu, Jambi, Palembang, Lampung, dan Bangka-Belitung. Susunan pemerintahan ditingkat keresidenan di jabat oleh *Syutyookan*, sedangkan para pegawai pemerintahan diubah menjadi Pangreh Praja. Pemerintahan Daerah pada masa pendudukan Jepang terdiri dari *Syuu* (Keresidenan) dipimpin oleh *Syutyoo*. *Ken* (Kabupaten) dipimpin oleh *Kentyoo*. *Gun* (Kewedanaan) yang dipimpin oleh *Guntyoo*. *Son* (Kecamatan) yang dipimpin oleh *Sontyoo*.²⁸

Struktur pemerintahan tidak mengalami perubahan, tetapi badan-badan legislatif di tingkat Keresidenan dan Marga²⁹ dibekukan sama sekali, sehingga kekuasaan Pemerintahan Militer Jepang pada waktu itu bersifat otoriter. Semua jabatan penting di daerah ini, yang dulu di pegang oleh orang-orang Belanda, diganti oleh orang-orang Jepang. Tidak hanya badan legislatif saja yang dibekukan, tetapi kedudukan Asisten Residen sebagai pembantu Residen di wilayah ini pun ditiadakan. Perubahan yang dilakukan oleh Pemerintah Militer Jepang yaitu mengganti nama pejabat atau istilah pada zaman Hindia Belanda dengan nama-nama Jepang.³⁰ Pendudukan Militer Jepang dalam

²⁷ Marsono. Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri. CV. Eka Jaya. Jakarta. 2005 : hal 64.

²⁸ Marsono. Op.Cit. 2005. hal 73.

²⁹ Marga merupakan sistem pemerintahan tradisional yang membawahi beberapa dusun atau suku-suku yang dipimpin oleh seorang Pasirah. Pasirah diangkat dari pemimpin tradisional setempat yang patuh kepada raja, jika Pasirah tersebut memiliki banyak jasa kepada raja dan dekat dengan keluarga raja maka diberi gelar Adipati (Depati). Sistem pemerintahan Marga dibentuk oleh Kesultanan Palembang Darussalam sebagai usaha untuk mengatur kehidupan politik dan perekonomian di daerah yang berada dibawahannya. Dengan memecah sukupsuku setempat menjadi bagian dari struktur pemerintahan yang berpusat di Palembang .

³⁰ Keresidenan diganti dengan nama *Syuu* dan dipimpin oleh *Syuu Cokan*, *Onderafdeeling* diganti dengan *Bun Syuu* yang dipimpin oleh *Bunsyo Co. District dan Onderdistrict* diganti dengan nama *Gun* dan *Fuku*

mengatur pemerintahan di Wilayah Hindia Belanda tidak banyak mengubah sistem pemerintahan yang ditinggalkan oleh Pemerintah Belanda. Pemerintahan lama tetap dijalankan dengan mengganti para pejabat Belanda dengan orang-orang Jepang untuk menduduki jabatan yang tinggi. Sedangkan untuk jabatan dibawahnya dijabat oleh orang Indonesia, pemisahan kekuasaan sipil dan militer diterapkan oleh Jepang.³¹

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah hubungan kerja antara perangkat Pemerintah Pusat dan perangkat Pemerintah Daerah, baik berupa hubungan vertikal, horizontal maupun diagonal. Hubungan vertikal merupakan hubungan atas-bawah secara timbal balik, sedangkan hubungan horizontal yaitu hubungan antar pejabat/unit/instansi yang setingkat arahnya menyamping. Sedangkan hubungan diagonal adalah hubungan yang menyilang dari atas kebawah secara timbal balik antara dua unit yang berbeda induk.³²

Undang-undang desentralisasi memuat mengenai ketentuan-ketentuan tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam penyerahan urusan, pertanggungjawaban, pengesahan peraturan-peraturan pemerintah, peraturan menteri, instruksi Presiden, Instruksi Menteri, dan surat-surat pernyataan bersama antara beberapa menteri. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia pasca kemerdekaan ditandai dengan diberlakukannya berbagai perundang-undangan tentang pemerintah daerah, dan berkaitan dengan situasi politik nasional.

Undang-undang yang peraneh berlaku setelah kemerdekaan Indonesia diantaranya adalah ;³³

- Undang-undang No. 1 tahun 1945,³⁴ undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 23 November 1945, dan merupakan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang pertama. Setelah kemerdekaan. Undang-undang tersebut dikeluarkan berdasarkan

Gun yang masing-masing dipimpin oleh *Gun Co* dan *Fuku Gun Co*. *Fuku gun* yang membawahi sistem pemerintahan Marga masing-masing disebut *Son* dan *Ku*. Pasirah ditukar menjadi *Son Co*, sedangkan Kepala Dusun (Kerio) diganti dengan nama *Ku Co*. Pembantu Kerio dikenal dengan Penggawa menjadi *Kumi Co* atau *Baraku Co*.

³¹ Tim Pelaksana Kegiatan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional Bidang Sejarah-Antropologi. Op.Cit.

³² SH. Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2003 : 83.

³³ Dr.Oentarto. SM. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta. 2004 : hal 72.

³⁴ Berisikan 1. Komite Nasional Daerah Menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama dengan dan dipimpin Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah. 2. memilih anggota Badan Eksekutif bersama dengan Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari. 3.

kepada pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.

- Undang-undang No.22 tahun 1948.³⁵ dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 sebagai pengganti Undang-undang No. 1 tahun 1945. Undang-undang ini mengatur mengenai daerah otonom dan tidak menyebutkan mengenai daerah-daerah administratif.
- Undang-undang No. 1 tahun 1957,³⁶ memberikan pelaksanaan pemerintahan daerah secara desentralisasi yang lebih luas. Undang-undang ini merupakan hasil dari sistem parlemen liberal yang terjadi setelah pemilihan umum pertama pada tahun 1955. Partai Politik menuntut agar pemerintah daerah lebih bersifat demokratis.

Selama periode tahun 1945 – 1948, daerah yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia³⁷ bersifat otonom dan bersifat administratif, seperti yang disebutkan dalam pasal 18 UUD 1945. Undang-undang No.1 tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah tidak secara eksplisit mengatur mengenai pembagian dan pembentukan daerah. pembagian dan pembentukan daerah secara eksplisit diatur dalam Undang-undang No.22 tahun 1948, undang-undang ini ditetapkan pada tanggal 10 Juli 1948. Kemudian Undang-Undang No. 22 tahun 1948 digantikan oleh Undang-Undang No. 1 tahun 1957, yang membagi daerah Indonesia ke dalam daerah otonom

Otonomi Daerah dinyatakan sebagai otonomi yang berkedaulatan rakyat. Daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi.

³⁵ Berisikan 1. Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD). 2. Kekuasaan Pemerintah Daerah berada di Tangan DPRD. DPD bertanggungjawab kepada DPRD. 3. Otonomi yang dianut adalah otonomi formil karena urusan rumah tangga ditetapkan dalam undang-undang pembentukannya.

³⁶ Berisikan 1. sistem pemerintahan kolegiat dilakukan dengan lebih konsekuen dengan tidak diperkenankan lagi Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sendiri terlepas dari pemerintahan daerah (DPRD dan DPD). 2. tingkatan daerah otonom terdiri dari daerah tingkat I termasuk kotapraja Jakarta Raya, daerah tingkat II termasuk Kotapraja, daerah tingkat III. 3. Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi riil.

³⁷ Daerah tersebut adalah 8 Propinsi yaitu Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil, dan Propinsi Maluku. Propinsi dikepalai oleh Gubernur dan terbagi dalam wilayah keresidenan yang dikepalai oleh Residen, Gubernur, dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah. kedudukan Pemerintahan Kota (*Staat Gementee*) diteruskan

yang disebut dengan daerah Swapraja.³⁸ Berdasarkan keputusan Gubernur tingkat I Sumatera Selatan No. 103 tahun 1945 dijadikan kota kelas A, kemudian berdasarkan kepada Undang-undang No. 22 tahun 1948, Palembang dijadikan kota besar.

1.2. Permasalahan.

Dari uraian yang berada di latar belakang, terdapat beberapa pertanyaan yang muncul dalam penelitian ini, yaitu ;

1. Bagaimana Sistem Pemerintahan yang berlaku di Palembang mulai pada tahun 1948-1957 ?
2. Bagaimana awal Penerapan Sistem Desentralisasi di Palembang pada tahun 1948-1957 ?
3. Bagaimana partisipasi masyarakat Palembang dan persoalan yang timbul setelah pemberlakuan Undang-undang Desentralisasi pada tahun 1948 ?
4. Bagaimana persoalan yang timbul setelah pemberlakuan Undang-undang yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat di Daerah Palembang ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut ;

1. Memaparkan awal penerapan sistem Desentralisasi di Palembang tahun 1948 sampai dengan tahun 1957 ;
2. Memaparkan penerapan Sistem Desentralisasi di Palembang setelah diberlakukannya undang-undang desentralisasi tahun 1948-1957 ;
3. Memaparkan bagaimana partisipasi masyarakat Palembang setelah diberlakukannya Undang-undang tersebut ;
4. Memaparkan persoalan yang timbul setelah pemberlakuan undang-undang tersebut ;

³⁸ yang dimaksud dengan Daerah Swatantra dibagi dalam tiga tingkatan, yaitu Daerah Swatantra Tingkat I (termasuk Kota Praja Jakarta Raya), Daerah Swatantra Tingkat II (termasuk Kota Praja), dan Daerah Swatantra Tingkat III.

1.4 Ruang Lingkup

Penelitian ini akan dibatasi pada periode 1948 sampai dengan 1957. Awal periode ini dijadikan batasan awal penelitian karena pada tahun 1948 di Palembang terjadi perubahan dalam pengaturan pemerintahan daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, yang mengatur pemerintahan daerah. Dengan undang-undang ini daerah diberikan kebebasan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, menyusun bentuk dan pemerintahan daerah, kekuasaan dan kewajiban pemerintah daerah serta menentukan pendapatan daerah. Undang-undang ini merupakan pengganti undang-undang tahun 1945 yang belum memberikan otonomi pemerintahan daerah.

Tahun 1957 dijadikan batas akhir periodisasi penelitian ini dikarenakan pada tahun ini dikeluarkan Undang-Undang nomor 1 tahun 1957, yang menggantikan Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 dan Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) nomor 44 tahun 1950. Dengan undang-undang tahun 1957 itu maka negara Indonesia memberlakukan peraturan perundangan mengenai Pemerintahan Daerah diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Sebelumnya pada tahun 1948 sampai dengan 1950 Indonesia mengalami sebuah negara federal, dan wilayah Indonesia dibagi menjadi beberapa negara bagian. Di dalam sebuah negara yang berbentuk federal tidak terdapat pemerintahan daerah. Yang ada adalah negara bagian. Konsep pemerintahan daerah hanya dikenal pada sebuah negara yang berdaulat.³⁹

Batasan wilayah yang digunakan dalam penelitian ini adalah wilayah Palembang yang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Selatan yang terbentuk setelah pembagian Provinsi Sumatera kedalam beberapa sub pada bulan Mei 1946. pada saat Indonesia merdeka, wilayah Palembang menjadi wilayah keresidenan yang berada dalam satu Provinsi. Sumatera Selatan yang merupakan gabungan dari keresidenan Bangka-Belitung, Bengkulu dan Lampung, memiliki wilayah pemerintahan lebih luas sebelum Bangka-Belitung, Bengkulu dan Lampung menjadi sebuah Provinsi tersendiri.

Desentralisasi sebagai sebuah bentuk pelaksanaan pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat terhadap pemerintah di daerah, secara terbagi antara pusat dan

³⁹ Pemerintah Daerah dipandang sebagai sebuah unit organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu negara berdaulat. Jenis pemerintahan ini termasuk uni perantara seperti Provinsi, unit dasar seperti Kota Besar, Kotamadya, atau Kabupaten. Sarundajang. SH. *Pemerintah Daerah Di Berbagai Negara Sebuah Pengantar*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1997 : 25.

daerah. bentuk lain dari desentralisasi adalah otonomi, otonomi adalah kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan menjalankan sebuah pemerintahan terhadap wilayahnya, yang meliputi masyarakat dan lingkungan geografis. Sehingga proses berjalannya suatu pemerintahan yang sesuai dengan kondisi lingkungan yang mendukung daerah tersebut. Pemerintahan Daerah memiliki hak untuk mengatur kepentingan terhadap daerahnya.

1.5. Metode Penelitian dan Sumber Penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah yang meliputi Heuristik, Kritik, Interpretasi dan Historiografi.⁴⁰ Pemilihan sumber dalam penelitian ini digolongkan sumber utama dan sekunder. Dalam metode penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah penelusuran sumber-sumber tulisan sebagai sumber primer dalam penulisan. Pencarian sumber dilakukan di sejumlah tempat yang diyakini menyimpan arsip-arsip resmi sebagai sumber primer, diantaranya adalah Arsip Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, dan Perpustakaan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, dan dokumentasi.

Di Arsip Nasional, tahap *heuristik* dilakukan dengan penelusuran dan pencarian arsip-arsip dokumen yang menyangkut daerah Palembang pada periode 1948-1957. Arsip yang berhasil ditemukan adalah koleksi Kementerian Penerangan periode 1945-1955, koleksi Kementerian Dalam Negeri, periode 1950-1958, dan berkas-berkas dari pemerintahan Hindia Belanda dalam bundel *Algemeen Secretarie Templar* periode 1942-1949. Tidak semua naskah diambil kecuali berkas-berkas yang menyangkut wilayah Palembang untuk kepentingan ini, kecuali dari koleksi *Algemeen Secretarie Templar* (Sekretaris Negara Templar) periode 1942-1949, semua arsip ditulis dalam bahasa Indonesia.

Studi kepustakaan khususnya tentang desentralisasi di Palembang tidak begitu banyak datanya, karena tidak tersedianya buku atau literatur yang berkaitan langsung dengan tema studi. Karenanya, studi melalui dokumentasi menjadi prioritas utama,

⁴⁰ Louis Gottschalk. *Mengerti Sejarah*. 1975 : hal 35.

sumber primer yang berkaitan dengan desentralisasi di Palembang pada tahun 1948 – 1957, menggunakan sumber dari Perpustakaan Nasional, diantaranya Pemandangan, 15 Februari 1950, Pedoman. 25 Maret 1950. Sumber sekunder berupa buku, hasil penelitian, majalah, maupun makalah atau naskah yang berkaitan langsung dengan tema studi yang dipakai sebagai sumber dukungan. Untuk sumber yang berupa buku, diperoleh melalui Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, diantaranya Laporan Penelitian, *Local Autonomy In Urban Areas : A Comperative Study of Local Autonomy in Depok and Tama City*. 2003. M. Djadjiono dan T.A. Legowo. *Desentralisasi Di Indonesia : Seberapa Jauh Dapat Menjangkau? (1999 – 2006)*. C.S.T. Kansil, S.H. *Sistem Pemerintahan Indonesia ; Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR.*. Bumi Aksara. Mr. Asep. *Swapradja Sekarang dan dihari Kemudian*. Djambatan. 1955. Marsono. *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri*. Cv. Eka Jaya. Jakarta. 2005. M.C.Ricklefs. *Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2004*. Serambi. Jakarta. 2005. A.H. Nasution. *Sekitar Perang Kemerdekaan jilid 2*. Bandung. 1978. Mestika zed. *Kepialangan, Politik dan Revolusi Palembang 1900-1950*. LP3ES. Jakarta. 2003. Dwi Purwoko. *Dr. Mr. Mohammad Hasan Salah Seorang Pendiri Republik Indonesia dan Pemimpin Bangsa*. Pustaka Harapan. Jakarta. 1995.

Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya diantaranya adalah The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia jilid I dan II*. Gunung Agung. Jakarta. 1968. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Sistem Pemerintahan Tradisional Daerah Sumatera Selatan*. 1993. Drs. Eddy Ramlam, Drs. Noor Indones (editor). Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Sejarah Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan : Bagian Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-nilai Budaya Propinsi Sumatera Selatan. 1991/1992. Mestika Zed. *Somewhere In The jungle ; Pemerintahan Darurat Republik Indonesia Sebuah Mata Rantai Sejarah Yang Terlupakan*. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1997. Kementerian Penerangan Republik Indonesia. *Propinsi Sumatera Selatan*. Djohan Hanafiah. *Sejarah Perkembangan Pemerintahan kotamadya Daerah Tingkat II Palembang*. 1998. *Sejarah Perlawanan Terhadap Imperialisme dan Kolonialisme di Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Palembang. 1983/1984. J.L. Van Sevenhoven. *Lukisan Tentang Ibukota Palembang*. Bharatara. Jakarta. 1971. Drooglever. *Officiale*

Bescheiden Betreffende De Nederlands en Indonesische Betrekkingen 1945-1950 elfde deel. 1983. Prof. Mr. Soenarko. Susunan Negara Kita, asas dan Dasar Pemerintahan Otonomi. Jakarta. 1955.

1.6. Kerangka Teori.

Berdasarkan mekanisme pemerintahan, pada negara yang menganut bentuk negara kesatuan, dikenal dua pembagian pemerintahan yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat, yang mencakup seluruh perangkat penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari semua departemen dan badan pemerintahan yang ditentukan oleh Presiden. Pemerintah Daerah yang terbagi atas Pemerintah Daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*Local Selfgovernment*) dan Pemerintah Wilayah (*Local State Government*) yang berfungsi sebagai pelaksana tugas Pemerintah Pusat.⁴¹

Pemerintah Daerah perlu dibentuk menurut Lawrence yang dikutip oleh The Liang Gie⁴² bahwa “ *Local Government is a school for citizenship, since in smaller units the citizen can make himself heard more effectively, by joining civic groups, by voting, and even by officeholding. It is argued, therefore, that local government to take an active part*”, sehingga pemerintahan di daerah di bentuk berdasarkan beberapa faktor-faktor, yaitu ;

1. Wilayah.

Letak wilayah secara geografis memiliki pengaruh terhadap perkembangan wilayah dari segi ekonomi, sosial, dan politik. Kedudukan strategis suatu wilayah dapat menjadikan wilayah tersebut salah satu pendukung pembangunan, dan visa menjadi pendukung bagi wilayah lainnya yang berada di Negara Indonesia. Perencanaan yang tepat bisa memberikan hasil yang maksimal. Wilayah Indonesia yang merupakan suatu wilayah yang terdiri dari ribuan besar dan kecil yang satu sama lainnya dikelilingi oleh lautan yang luas. Sehingga keadaan penduduk dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan, kekayaan alam yang

⁴¹ Bayu Suryaningrat. *Organisasi Pemerintah Wilayah/Daerah*. Aksara Baru. Jakarta. 1980 : 19.

⁴² The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III*. Gunung Agung, Jakarta. 1968 : 37.

berada disuatu daerah, dan berbagai jenis bahas daerahnya yang beragam jenisnya. Pemecahan persoalan-persoalan yang muncul di daerah dapat dikelola dengan efisien bila ditangani oleh perangkat pemerintah di wilayah tersebut.

2. Sumber Daya Alam.

Hal ini berkaitan dengan kekayaan alam yang di miliki suatu daerah, sehingga di dalam pengelolannya dapat memberikan keuntungan bagi daerah maupun Pemerintah Pusat. Melalui pengelolaan yang terencana akan memiliki pengaruh terhadap pembangunan di kedua pihak. Sehingga tidak akan ada suatu perasaan berat sebelah terhadap salah satu pihak.

3. Sejarah.

Sistem pemerintahan tradisional yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia menjadai pertimbangan bahwa semuanya memiliki peran tersendiri dalam masyarakat. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dipegang oleh raja-raja yang berdayat penuh memerintah diwilayahnya sebelum kedatangan bangsa Eropa. Dan sistem kemasyarakata dan susunan pemerintahanya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, dan marga yang telah ada dalam masyarakat setempat, yang memiliki perbedaan antara satu wilayah dengan wilayah lain meskipun berada dalam satu negara Indonesia.

Sehingga untuk menjaga keutuhan masyarakat dan wilayah maka kepada daerah-daerah diberi pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan. Serta memberikan rasa tanggung jawab dan memberikan kesempatan kepada daerah untuk berperan dalam pemerintahan secara aktif.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat ditinjau dari beberapa sudut pandang, seperti luasnya kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, atau dari sudut ketekaitan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Dua Model utama dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yakni, *Agency Model* dan *Partnership Model*.⁴³

⁴³ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2002 : 85.

1. *Agency Model* (Model Pelaksana).

Pemerintah Daerah hanya sebagai pelaksana oleh Pemerintah Pusat yang menjadi ciri utama yaitu pemerintah pusat memiliki kekuasaan untuk membentuk dan menentukan Pemerintahan Daerah. Kekuasaan terpusat dan ditentukan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah memiliki wewenang yang terbatas, seluruh kebijakan pusat dengan kekuasaan yang sangat kecil, dan tanpa hak untuk menentukan sendiri urusan rumah tangga daerah. dengan menganut model ini maka Pemerintah Pusat dapat membubarkan Pemerintah Daerah serta mencabut hak dan kewajibannya.

2. *Partnership Model* (Model Mitra).

Mengatur bahwa Pemerintah Daerah memiliki tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di tingkat daerahnya. Pemerintah Daerah tidak lagi dipandang hanya sebagai pelaksana melainkan oleh Pemerintah Pusat di anggap sebagai mitra kerja. Meskipun sebagai mitra kerja Pemerintah Pusat, kedudukan Pemerintah Daerah diakui memiliki legitimasi politik sendiri, berwenang dibidang perundang-undangan. Interaksi yang terjalin saling mempengaruhi secara timbal balik.

Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, berdasarkan sistem pemerintahan maka dikenak dengan sistem sentralisasi dan desentralisasi.⁴⁴ Berdasarkan asas sentralisasi maka kewenangan pemerintah baik di pusat dan di daerah, dipusatkan dalam tangan Pemerintah Pusat. Pejabat-pejabat pemerintah di daerah hanya melaksanakan kehendak dari Pemerintah Pusat. Sedangkan pada asas desentralisasi, maka sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk melaksanakannya. **Asas Desentralisasi dikenal beberapa macam penerapannya, yaitu ;**

1. **Desentralisasi Politik, adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.**

⁴⁴ Asas Desentralisasi dibagi kedalam dua macam, yaitu 1. Desentralisasi Administratif (*Ambtlijke Decentralisatie*) atau Dekonsentrasi (*Deconcentratie*), yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan leboh atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati. 2. desentralisasi ketatanegaraan (*Staatkundige Decentralisatie*) disebut juga desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonon.

2. Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada syaty daerah tertentu, seperti sistem *Subak* di Bali.
3. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan minoritas dalam masyarakat menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.⁴⁵

Berkaitana dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka desentralisasi yang relevan adalah desentralisasi politik, yaitu pemberian hak dan kewenangan pada badan politik di daerah, yaitu badan yang mewakili rakyat dalam suatu daerah dikarenakan adanya suatu pemilihan.

Asas desentralisasi mempunyai beberapa pengertian, diantaranya adalah ;

“Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu”⁴⁶

Rondinelli dan Chema sebagaimana yang dikutip oleh Sarundajang memberikan pengertian desentralisasi, yaitu ;

“Desentralisasi is the transfer of planing, decision making, or administrative Authority from the central goverment to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local goverment, or non govermental organizations”

Kedua pengertian diatas dapat dilihat bahwa tidak terdapat perbedaan yang terlalu signifikan mengenai pengertian desentralisasi, sehingga dapat terlihat bahwa desentralisasi merupakan peralihan kewenangan dari lingkungan Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan kondisi-kondisi yang terdapat didaerahnya masing-masing. Sehingga proses berjalannya pemerintahan di daerah berjalan dengan baik, sedangkan kedudukan Pemerintah Pusat bisa menjadi pengawas terhadap semua kebijakan yang dilakukan pejabat daerah terhadap daerahnya.

⁴⁵ Krisna D. Danumurti. S.H. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran PEngaturan dan Pelaksanaan*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti. 2003 : 12

⁴⁶ Krisna D. Danumurti. S.H. *Op Cit* 11.

Dengan adanya Pemerintahan Daerah, keanekaragaman terdapat di dalam Negara Indonesia secara sosial, budaya, dan ekonomi berada dalam Pemerintahan daerah masing-masing sehingga tidak mengarah kepada penguasaan pada satu pihak saja. Di dalam daerahnya, keanekaragaman tersebut akan terpelihara sehingga bisa menjadi kekayaan yang dimiliki oleh negara. Melalui pemerintahan daerah juga memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah masing-masing. Selain itu juga, Pemerintah Daerah merupakan agar sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia dapat berjalan, beberapa manfaat yang dapat diambil melalui dijalankannya desentralisasi kepada daerah, diantaranya ;

1. Merupakan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan suaranya melalui pemilihan wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Memberikan hak yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
3. Merupakan sebuah tempat untuk membangun sebuah sistem yang lebih demokratis.
4. Masyarakat lokal dapat menyelesaikan sendiri konflik-konflik yang terjadi secara internal, tanpa adanya campur tangan Pemerintah Pusat.

Sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Undang Undang Dasar Negara Indonesia, bahwa Indonesia adalah *Eenheidstaat* sehingga di dalam lingkungan negara tidak memungkinkan adanya daerah yang bersifat *Staat*.⁴⁷ Sehingga dalam pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri ;

1. Daerah Otonom yang terbentuk tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti yang berlaku pada negara federal.
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan Daerah Otonom dan penyerahan atau pengakuan atas wewenang pemerintahan di bidang tertentu untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang tertentu.

⁴⁷ Artinya bahwa di dalam Negara Indonesia merupakan negara kesatuan atau hanya ada satu negara yang memiliki kedaulatan, sehingga daerah-daerah yang ada di dalam negara tidak merupakan sebuah negara yang memiliki kedaulatan tersendiri atau dengan kata lain bahwa Indonesia tidak akan ada negara lain di dalam negara, oleh karena itu wilayah di Negara Indonesia dibentuk menjadi sebuah propinsi yang menjadi bagian dari Negara Indonesia.

3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.⁴⁸

Pemberian kewenangan kepada daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Daerah, pengakuan dan kepercayaan yang diberikan akan menciptakan suatu hubungan yang harmonis. Kondisi ini akan mendorong timbulnya dukungan Daerah kepada Pemerintah Pusat sehingga akan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan yang diambil dapat memberikan kesempatan kepada Daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Dengan peningkatan perekonomian yang dimiliki akan berpengaruh kepada kesejahteraan rakyat di daerah. melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah memiliki kesempatan untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang di miliki oleh daerah.

Pemberian urusan Pemerintahan kepada daerah memiliki dua prinsip, yaitu ;

1. selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara absolut tidak dapat diserahkan kepada daerah, karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara.
2. tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat, hal ini berarti bahwa ada bagian yang dilaksanakan oleh Kabupaten/kota. Bagian yang diselenggarakan oleh provinsi.⁴⁹

Dikarenakan urusan pemerintahan selalu mengalami perubahan maka untuk menjamin kepastian, perubahan tersebut perlu didasarkan kepada peraturan perundang-undangan.

⁴⁸ Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah ; Permasalahan dan Tantangan*. Ceramah Direktur Jendral Otonomi Daerah pada acara diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang. Jakarta. 27 November 2002

⁴⁹ Ibid

Liang Gie⁵⁰ mengemukakan sejumlah alasan mengenai perlunya Pemerintahan Daerah, yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, yaitu,

1. Mencegah penumpukan kekuasaan yang bisa membuka terjadinya tirani.
2. Merupakan suatu usaha dalam menjalankan demokrasi.
3. Untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
4. Memperhatikan segala sesuatu yang khusus dimiliki oleh suatu daerah.
5. Pemerintahan Daerah dapat membantu penyelenggaraan pembangunan.

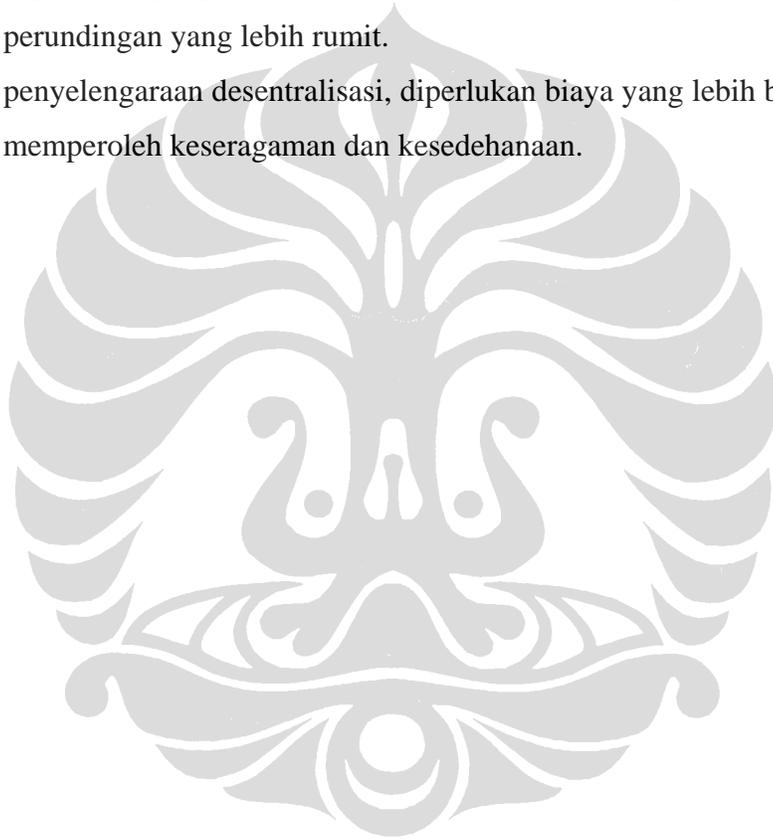
Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kelemahannya, menurut Kaho yang dikutip oleh Krishna D. Darumurti, S.H, menyatakan bahwa kelebihan yang diperoleh dari desentralisasi adalah sebagai berikut ;

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan keadaan khusus daerah.
5. menjadi tempat percobaan dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara, hal-hal yang baik dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan untuk hal yang tidak baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenangan dari Pemerintah Pusat. Dan Desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah karena bersifat lebih langsung.

⁵⁰ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, jilid 2. Jakarta. 1965 : 35.

Sedangkan kelemahan dari asas desentralisasi, yaitu ;

1. dengan semakin besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks dan mempersulit koordinasi.
2. keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. khususnya mengenai desentralisasi wilayah, dapat mendorong timbulnya rasa kedaerahan yang tinggi.
4. keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang lebih rumit.
5. penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesedehanaan.



1.7. Sistematika Penulisan.

Dalam penulisan tesis ini terdiri atas lima bab termasuk bab pendahuluan dan kesimpulan pada bagian akhir, dijelaskan sistematika sebagai berikut :

Bab I yang Merupakan pendahuluan sebagai pembukaan akan memberikan gambaran tentang latar Belakang tesis. Rumusan masalah, tujuan penelitian, metode dan sumber penulisan, ruang lingkup penelitian , dan sistematika penulisan.

Bab II awal penerapan sistem Desentralisasi pada tahun 1948 sampai dengan tahun 1957 .

Bab III penerapan Sistem Desentralisasi Pemerintahan di Palembang setelah diberlakukannya undang-undang desentralisasi tahun 1948-1957.

.Bab IV penjelasan terhadap partisipasi masyarakat Palembang dan persoalan yang ditimbulkan setelah pemberlakuan undang-undang no.22 tahun 1948.

Bab V Merupakan kesimpulan dari keseluruhan isi tesis yang didalamnya menjelaskan tentang keseluruhan pembahasan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang telah diajukan dalam tesis ini, disamping itu pada halaman terakhir disertakan pula bibliografi dan lampiran-lampiran.

BAB II

AWAL PENERAPAN DESENTRALISASI

Desentralisasi merupakan konsep berlawanan dengan sentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, pendirian Negara Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, Indonesia memerlukan suatu pengaturan administrasi pemerintahan yang cocok, dan desentralisasi merupakan pilihan untuk menjalankan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, sedekat mungkin dengan masyarakat yang tersebar di berbagai tempat.¹ Selama Indonesia berdiri berbagai kebijakan desentralisasi telah diterapkan terhadap pemerintahan di Indonesia meskipun dengan tingkatan dan cakupan yang berbeda-beda seperti dinyatakan dalam berbagai peraturan perundangan tentang desentralisasi.

¹ M. Djadjiono dan T.A. Legowo. *Desentralisasi Di Indonesia : Seberapa Jauh Dapat Menjangkau?* (1999 – 2006).

Meskipun kebijakan desentralisasi telah dijalankan sejak awal kemerdekaan Indonesia, tetapi harus diakui bahwa pelaksanaannya belum sepenuhnya sesuai dengan cita-cita dan tujuan yang diinginkan. Penyebabnya antara lain karena Undang Undang Dasar konstitusi, bentuk negara, sistem politik, sistem pemerintahan, dan kabinet ketika di masa sistem pemerintahan liberal parlementer sering berubah-ubah. Seperti diketahui, Indonesia mengalami pergantian pelaksanaan Undang-undang Dasar, diantaranya ketika Indonesia merdeka yang menjadi landasan hukum negara adalah UUD 1945. kemudian ketika Indonesia mengalami pelaksanaan negara federal maka yang menjadi landasan hukum negara adalah UUD RIS pada tahun 1949. kemudian ketika Indonesia kembali lagi menjadi sebuah negara kesatuan, pada masa peralihan dari negara federal ke bentuk negara kesatuan maka UUD RIS tidak diberlakukan kembali, dan yang menjadi landasan negara adalah UUD Sementara 1950 pada tahun 1950. dan kemudian setelah melalui proses yang panjang maka UUD 1945 kembali menjadi landasan hukum negara Indonesia melalui Dekrit Presiden pada tahun 1959.

Sementara itu, bentuk negara Indonesia juga pernah mengalami beberapa kali perubahan. Pada awal kemerdekaan adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Tetapi pada tahun 1949 diubah menjadi Negara Federal yaitu menjadi Republik Indonesia Serikat, dan akhirnya kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1950 hingga kini. Sistem pemerintahan Indonesia juga mengalami beberapa kali perubahan, yaitu dari sistem presidensial menjadi sistem Parlementer. Perubahan-perubahan UUD, bentuk negara, sistem pemerintahan dan sistem politik serta sering berganti-gantinya Kabinet itu sudah barang tentu sangat berpengaruh pada

pengaturan dan capaian kebijakan desentralisasi. Sehingga untuk mencapai cita-cita dan tujuan dari desentralisasi pun tersendat-sendat.

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah sumber hukum bagi pembentukan negara kesatuan Republik Indonesia, melalui proklamasi yang merupakan hasil perjuangan pergerakan kemerdekaan yang dilakukan oleh bangsa Indonesia. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, pada tanggal 18 Agustus 1945 dilakukan penetapan Undang-undang Dasar, memilih Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Pekerjaan presiden untuk sementara waktu dibantu oleh Komite Nasional. Kemudian pada tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan pembentukan 12 Departemen Pemerintahan, dan pembagian wilayah Indonesia dalam 8 Propinsi yang terbagi atas keresidenan.²

2.1. Sistem Pemerintahan Daerah di Palembang Pascarevolusi antara Tahun 1945 dan 1948.

Tahun 1942, Pemerintahan Militer Jepang ketika menggantikan kekuasaan Pemerintahan Kolonial Belanda melanjutkan sistem pemerintahan yang dibuat oleh Belanda. Melalui Undang-undang No.1 tahun 1942 yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Jepang bahwa ketentuan pemerintahan sebelumnya yang tidak bertentangan dengan Pemerintahan Militer Jepang tetap diberlakukan.³ Pembagian daerah untuk wilayah Sumatera berada secara langsung di bawah kekuasaan Pemerintahan Jepang,⁴ Susunan tersebut tidak mengalami perubahan selama Jepang menduduki Indonesia.

² C.S.T. Kansil, S.H. *Sistem Pemerintahan Indonesia ; Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR*. Bumi Aksara. Hal 30

³ Mr. Asep. *Swapradja Sekarang dan dihari Kemudian*. Djembatan. 1955 : hal 7.

⁴ Pemerintahan Militer Jepang membagi wilayah Indonesia kedalam dua pemerintah militer pendudukan, yaitu Pemerintahan Angkatan Darat (*Riku-Gun*) dan Angkatan laut (*Kai-Gun*). Angkatan Darat membawahi 2 unit pemerintahan yaitu untuk Pulau Jawa dan Madura dengan pusatnya di Jakarta, dan untuk wilayah Sumatera dengan pusatnya Bukit Tinggi. Angkatan Laut membawahi wilayah Kalimantan.

Pemerintah Jepang di Sumatera dipegang oleh Satuan Angkatan Darat XXV yang berkedudukan di Bukit Tinggi. Pemerintahan ini dibentuk pada pertengahan Maret 1942 dan membawahi seluruh Pulau Sumatera dan Semenanjung Malaya. Untuk wilayah Sumatera dibagi kedalam 10 *Syuu* yaitu 1. Aceh, 2. Sumatera Timur, 3. Sumatera Utara, 4. Riau, 5. Bengkulu, 6. Jambi, 7. Palembang, 8. Lampung, 9. Bangka, 10. Belitung. Untuk wilayah Sumatera dibagi ke dalam 10 *Syuu* yaitu 1. Aceh, 2. Sumatera Timur, 3. Sumatera Utara, 4. Riau, 5. Bengkulu, 6. Jambi, 7. Palembang, 8. Lampung, dan 9. Bangka 10. Belitung. Di Palembang perubahan terhadap struktur pemerintahan yang dibentuk pada masa pemerintahan Belanda.⁵ Nama-nama jabatan yang dibuat oleh Belanda kemudian diubah, menjadi nama-nama dalam bahasa Jepang. Secara mendasar struktur pemerintahan tidak mengalami perubahan, namun badan-badan legislatif di tingkat keresidenan dan Marga dibekukan sama sekali, sehingga kekuasaan pemerintah militer Jepang pada waktu itu bersifat otoriter.

Semua jabatan penting di daerah ini, yang dulu dipegang oleh orang-orang Belanda, diganti oleh orang-orang Jepang. Tidak hanya badan-badan legislatif saja yang dibekukan, tetapi kedudukan Asisten Residen sebagai pembantu Residen di wilayah inipun ditiadakan. Perubahan yang dilakukan oleh Pemerintah Militer Jepang, yaitu melakukan penggantian nama-nama pejabat atau istilah pada zaman Hindia Belanda dengan nama Jepang. Keresidenan diganti dengan nama *Syuu* dan kepalanya di sebut *Syuu-Cokan*, *Onderafdeeling* diganti dengan *Bun-Syuu* yang dipimpin oleh *Bunsyu-Co*, *District dan Onderistrict* diganti dengan nama *Gun dan Fuku-Gun* yang masing-masing

Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Barat, dengan Pusatnya di Makasar. Marsono. *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri*. Cv. Eka Jaya. Jakarta. 2005: 65.

⁵ yang terdiri dari *Residen*, *Asisten Residen* (yang membawahi *Afdeeling*), *Kontrolir* (yang memerintah di *Onder Afdeeling*), *Demang* (yang memimpin *Distrik*), *asisten Demang* (yang memerintah di *Onderdistrik*).

dikepalai oleh *Gun-Co* dan *Fuku Gun-Co*. *Fuku Fun* yang membawahi seperangkat penguasa formal tradisional didalam sistim pemerintahan Marga yang memiliki beberapa buah dusun., masing-masing disebut *Son* dan *Ku*. Kepala Marga yang lazim disebut Pesirah atau Depati ditukar dengan nama *Son-Co*, sedang kepala dusun (kerio) diganti dengan nama *Ku-Co* Pembantu-pembantu Kerio yang dikenal dengan nama Penggawa ditukar dengan nama *Kumi-Co* atau *Baraku-Co*.

Pemerintahan Kolonial Belanda menjadikan Indonesia sebagai suatu kesatuan pemerintahan sipil. Sedangkan Pemerintahan Militer Jepang menjadikannya sebagai kesatuan pemerintahan militer, dalam pandangan Jepang wilayah Indonesia dianggap sebagai wilayah yang memiliki kekayaan sumber daya alam dan manusia sebagai sumber penting untuk mendukung kekuatan perang Jepang. Dalam Pandangan Jepang, wilayah Pulau Jawa merupakan wilayah politik yang paling maju, namun secara ekonomi kurang penting, sumber daya terbesar yang dimiliki Pulau Jawa adalah sumber daya manusia. Akibatnya perkembangan politik di Pulau Jawa lebih maju dari daerah lain. Pulau Sumatera memiliki arti penting untuk Jepang dikarenakan kaya akan sumber alam. Ketika Jepang berada di ambang kekalahan dalam perang Pasifik maka perkembangan politik di luar Pulau Jawa mulai tumbuh.⁶

Pendudukan Jepang di Indonesia berakhir dengan penyerahan tanpa syarat kepada sekutu pada tanggal 15 Agustus 1945, salah satu syarat penyerahan tersebut adalah menjaga *status quo* di seluruh wilayah kekuasaannya sampai pasukan sekutu melakukan pengambilalihan. Indonesia mengalami kekosongan kekuasaan sejak Jepang melakukan penyerahan tanpa syarat kepada sekutu, berdasarkan *Civil Affair Agreement* tanggal 24 Agustus 1945. Sekutu dan Belanda mengadakan kesepakatan dalam menduduki kembali

⁶ M.C.Ricklefs. *Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2004*. Serambi. Jakarta. 2005 : 406.

wilayah Hindia Belanda dan mengakui kedaulatan Belanda atas Indonesia.⁷ Namun, sebelum Sekutu dan Belanda datang ke Indonesia, pada tanggal 17 Agustus 1945, Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta sebagai wakil rakyat Indonesia menyatakan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.

Berita mengenai Proklamasi di Palembang disebarkan oleh Mailan yang berkerja di kantor berita Domie dan Nungcik A.R. yang bekerja pada radio Hodonan sehingga masyarakat Palembang mengetahui bahwa Indonesia telah memproklamirkan kemerdekaan.⁸ Seperti pada daerah lainnya di Indonesia, berita Proklamasi yang diterima mengalami keterlambatan, hal ini disebabkan sulitnya hubungan antara Jakarta dan Palembang, serta dilakukannya penyegelan radio oleh Jepang. Sehingga bagi masyarakat yang mengetahui berita tersebut merupakan sesuatu hal yang sulit dipercaya, dikarenakan Pemerintah Jepang masih berkuasa. Mestika Zed menggambarkan bahwa minggu pertama sejak Proklamasi dicituskan, di Palembang berita tersebut masih berupa sebuah desas-desus.⁹

Melalui Mailan dan A.R. Nungcik berita itu disampaikan kepada Dr. A.K. Gani. Kemudian, ia mengambil langkah yang ditempuh untuk menegakkan kemerdekaan di Palembang. Pada tanggal 19 Agustus 1945, dilakukan rapat di kediaman Dr. A.K. Gani yang dihadiri oleh tokoh-tokoh masyarakat dan Pemuda untuk membicarakan proses pengambilalihan kekuasaan dari tangan Jepang.¹⁰ Kemudian pada tanggal 22 Agustus 1945 datang undangan dari Cholani Miyoko Tosio, yang mengundang tokoh masyarakat

⁷ A.H. Nasution. *Sekitar Perang Kemerdekaan jilid 2*. Bandung. 1978 : 6.

⁸ Kantor Penerangan Republik Indonesia. Sumatera Selatan.

⁹ Mestika zed. *Kepialangan, Politik dan Revolusi Palembang 1900-1950*. LP3ES. Jakarta. 2003 : 230.

¹⁰ Rapat tersebut dihadiri oleh, Nungcik A.R, M.Thalib, Dr.M.Isa, Ir. Ibrahim, Asaari, Abdul Rozak, Komisaris Polisi Mursodo, K.H. Cikwan, R.Z. Fanani, dari kelompok pemuda dihadiri oleh Mailan, Mas'ud Baharuddin, Zaelani, Abi Hasan Said, Amacik, Habibullah Azahari dan Soheh. Abi Hasan Said. *Bumi Sriwijaya Bersimbah Darah*. Jakarta. Yayasan Krama Yudha. 73-74.

Palembang untuk bertemu. Dalam pertemuan tersebut tidak dibicarakan mengenai penyerahan Jepang kepada Sekutu, tetapi membicarakan penaklukan pihak Jepang kepada Sekutu, agar para tokoh itu ikut serta bertanggungjawab dalam menjaga keamanan.

Kedatangan Menteri Negara, dr. M. Amir bersama dengan Gubernur Propinsi Sumatera, Mr. Teuku Mohammad Hasan dan Mr. Abbas tanggal 24 Agustus 1945 ke Palembang, memberikan kepastian mengenai Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.¹¹ Melalui serangkaian pertemuan antara tokoh masyarakat, maka pada tanggal 25 Agustus 1945 terbentuklah pemerintahan sipil di keresidenan Palembang dengan Dr.A.K.Gani sebagai kepala pemerintahan. Pada kesempatan ini dibentuk pula Badan Penjaga Keamanan Rakyat yang bermarkas di Talang Semut.¹²

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia¹³ pada tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah Republik Indonesia, pengangkatan Gubernur sebagai Kepala Daerah Propinsi, Residen, pengangkatan Bupati untuk membantu Residen.¹⁴ Pasal 18 Undang-undang Dasar yang berbunyi,

¹¹ Dwi Purwoko. *Dr. Mr. Mohammad Hasan Salah Seorang Pendiri Republik Indonesia dan Pemimpin Bangsa*. Pustaka Harapan. Jakarta. 1995 : 41.

¹² Ruben Nalean dan H. Iskandar. *Dr. A.K. Gani Pejuang Berwawasan Sipil dan Militer*. Yayasan Indonesialogi. Jakarta. 1990 : 35.

¹³ Pemerintah Jepang membentuk BPPK yang diketuai oleh Dr. Radjiman Wedyodiningrat, BPPK membentuk sebuah Panitia Perumus yang terdiri Ir. Soekarno, Drs. Mohammad Hatta, Mr. A.A. Maramis, Abikusno Tjokrosujoso, K.H.A. Wahid Hasyim dan Mr. Mohammad Yamin. Yang berhasil menyusun rancangan pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

¹⁴ 1. Untuk sementara waktu daerah Negara Indonesia dibagi kedalam 8 Propinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur, kedelapan Propinsi tersebut, adalah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Sunda Kecil, Maluku. 2. Daerah Propinsi dibagi kedalam keresidenan yang dikepalai oleh seorang Residen dan dibantu oleh Komite Nasional Daerah. 3. untuk sementara waktu kedudukan *Kooti* dan sebagainya untuk diteruskan seperti sekarang. 4. untuk sementara waktu kedudukan kota (*Gemeente*) diteruskan seperti sekarang. The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia jilid I*. Gunung Agung. Jakarta. 1968 : 1.

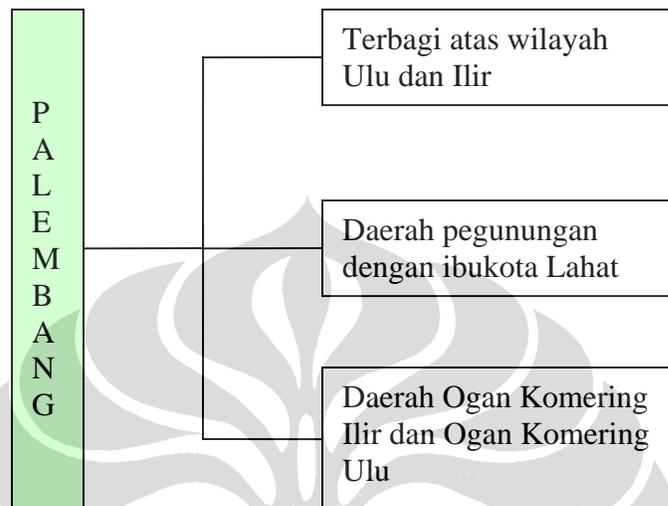
“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan membentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan menginggat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

menjadi dasar dan pedoman bagi pembentukan daerah-daerah administratif di Indonesia. Dalam Undang-undang Dasar 1945 hanya disebutkan bahwa Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil. Dalam kaitannya dengan daerah besar dan kecil ini, pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 memberikan kebebasan dalam membentuk daerah administratif di bawah wilayah keresidenan.

Daerah administratif keresidenan Palembang tidak mengalami perubahan, baik jumlah maupun luas daerahnya sama dengan masa kekuasaan kolonial Belanda maupun Pemerintahan Militer Jepang Berkuasa atas wilayah Palembang. Palembang saat itu terdiri wilayah 1. Daerah Palembang dan tanah datar serta sekitarnya dengan ibukota Palembang, yang terbagi menjadi wilayah Ulu dan Ilir, dua wilayah yang dibatasi oleh sungai Musi, 2. Daerah pegunungan Palembang dengan ibukota Lahat, 2. Daerah Ogan dan Komering Ulu dengan ibukota Baturaja. Sistem pemerintahan Marga yang pada masa pendudukan Jepang sempat dihapuskan maka sejak tahun 1945 mulai diberlakukan kembali.¹⁵

¹⁵ Sistem pemerintahan Marga merupakan kumpulan dari beberapa dusun, masing-masing marga dipimpin oleh seorang sebagai kepala pemerintahan dan kepala adat setempat, secara tradisional memiliki kekuasaan otonom yang berdaulat di daerahnya masing-masing. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Sistem Pemerintahan Tradisional Daerah Sumatera Selatan*.1993 :46-47.

Skema 1
Pembagian wilayah Palembang tahun 1942-1945

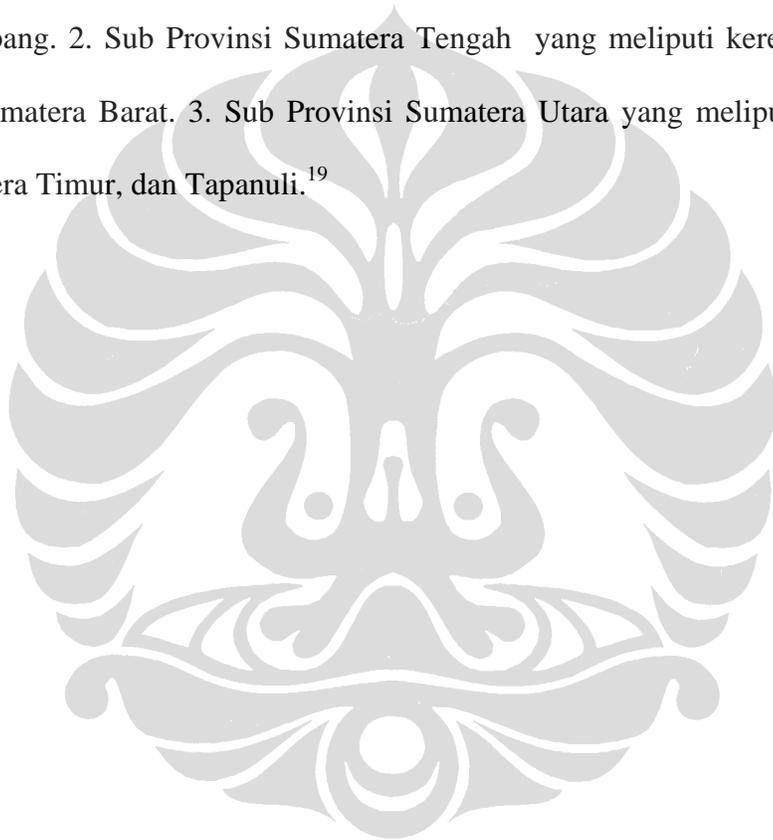


Pembagian wilayah Palembang secara geografis terdiri dari wilayah pegunungan, wilayah dataran rendah, dan rawa-rawa.¹⁶ Wilayah pegunungan merupakan bagian Gunung Dempo, untuk wilayah dataran rendah adalah daerah Ogan Komering Ilir dan Ogan Komering Ulu. Wilayah Rawa-rawa meliputi sebagian besar kota Palembang dan di pengaruhi oleh pasang surut air Sungai Musi. Pada waktu air pasang sebagian tanah digenangi air. Wilayah kota Palembang terbagi atas wilayah Ulu dan Ilir dan menjadi pusat pemerintahan daerah sebagai tanda batas wilayah adalah aliran Sungai Musi yang membelah kota Palembang menjadi dua bagian.¹⁷

¹⁶ Drs. Eddy Ramlam, Drs. Noor Indones (editor). *Sejarah Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan : Bagian Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-nilai Budaya Propinsi Sumatera Selatan. 1991/1992. hal 8.

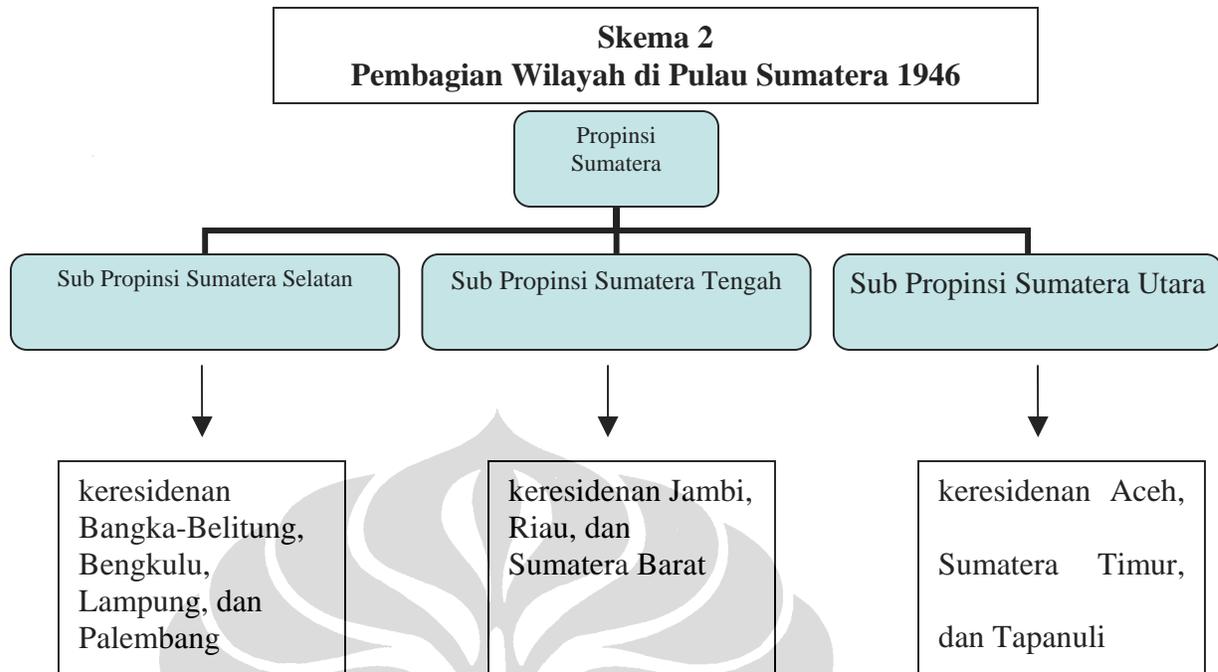
¹⁷ Perbedaan kondisi wilayah tersebut mempengaruhi mata pencarian masyarakat, di wilayah pegunungan dan dataran rendah, masyarakatnya memiliki mata pencarian sebagai petani dan bagi masyarakat yang tinggal di kawasan rawa-rawa lebih cenderung kepada perdagangan.

Seiring dengan pembentukan itu, di Sumatera pun dibentuk Komisi Nasional Daerah, melalui Maklumat Gubernur Sumatera No.8/M.G.S pada tanggal 12 April 1946.¹⁸ Dewan Perwakilan Sumatera dilantik pada tanggal 17 April 1946. Dalam sidangnya yang pertama pada tanggal 17-19 April 1946, Dewan membagi Provinsi Sumatera ke dalam tiga sub Propinsi. Sub Propinsi itu adalah ; 1. Sub Propinsi Sumatera Selatan yang meliputi keresidenan Bangka-Belitung, Bengkulu, Lampung, dan Palembang. 2. Sub Provinsi Sumatera Tengah yang meliputi keresidenan Jambi, Riau, dan Sumatera Barat. 3. Sub Provinsi Sumatera Utara yang meliputi keresidenan Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli.¹⁹



¹⁸ Dalam maklumat Gubernur Sumatera ditetapkan bahwa Sumatera, Komisi Nasional Daerah dibentuk di Propinsi, kota otonom dan daerah-daerah lain jika dirasakan perlu dibentuk. Komisi ini menjadi suatu Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pengatur rumah tangga daerah. Berdasarkan maklumat tersebut maka untuk Propinsi Sumatera dibentuk sebuah dewan perwakilan rakyat dengan nama Dewan Perwakilan Sumatera, yang beranggotakan 100 orang yang mewakili keresidenan dengan perbandingan bahwa setiap 100.000 penduduk mendapatkan satu orang wakil.

¹⁹ Pembagian tersebut dilakukan untuk mempermudah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dikarenakan kesulitan yang muncul untuk memimpin di wilayah seluar Sumatera, serta mempermudah hubungan antar residen dan Gubernur. Di kepalai oleh Gubernur Muda yang bertindak sebagai koordinator dari keresidenan dan birokrasi pemerintahan yang ada di dalam lingkungan wilayahnya, sebagai Gubernur Muda di Sumatera Selatan di pegang oleh Dr. M. Isa, hasil keputusan Dewan Perwakilan Sumatera di setujui oleh Pemerintah Pusat melalui dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1948.



Berdasarkan Undang-Undang No. 1 tahun 1945

Keputusan Dewan Perwakilan Sumatera yang menjadikan wilayah Propinsi Sumatera terbagi atas tiga sub propinsi dimaksudkan untuk melakukan efisiensi dalam menjalankan pemerintahan di Sumatera, dan memudahkan dalam mengatur pemerintahan di masing-masing daerah. Dalam perkembangan selanjutnya, menurut Undang-undang No.10 tahun 1948 tanggal 15 April 1948,²⁰ wilayah Propinsi Sumatera yang semula dibagi menjadi tiga sub Propinsi diubah menjadi sebuah Propinsi. Perubahan tersebut disahkan oleh Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Pemerintah Pusat. Sebagai

²⁰ Undang-undang No.10/1948 berisikan mengenai 1. Sumatera menjadi Propinsi yang terdiri atas Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, dan Sumatera Utara masing-masing mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, 2. untuk sementara pemerintahan propinsi terbagi atas Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi dan Badan Eksekutif Propinsi, Gubernur menjadi ketua DPR (tanpa hak suara) dan ketua merangkap anggota badan eksekutif, jumlah anggota DPR tiap propinsi ditetapkan dengan membagi Dewan Perwakilan Sumatera menurut keanggotaan yang mewakili keresidenan didalam lingkungan Propinsi yang baru. Pemilihan anggota DPR dilakukan sama dengan pemilihan Dewan Perwakilan Sumatera, 3. dibentuknya sebuah Komisaris Pemerintahan Pusat .

wakil Pemerintah Pusat di Sumatera maka dibentuk Komisaris Pemerintah Pusat²¹ yang dilantik oleh Presiden tanggal 7 Juni 1948 dan berkedudukan di Bukit Tinggi.

Komisaris Pemerintah Pusat yang berfungsi sebagai lembaga legislatif daerah, pada tanggal 16 Agustus 1948 memberikan penyerahan hak dan tugas kewajiban Pemerintahan Pusat kepada Pemerintah Daerah.²² Pelimpahan sebagian wewenang tersebut diserahkan kepada Propinsi kecuali urusan kesehatan dan pekerjaan umum yang diserahkan kepada tingkat Kabupaten. Namun urusan yang diserahkan itu tidak sepenuhnya dilaksanakan Pemerintah Daerah, karena Daerah harus menunggu kebijakan yang diambil oleh pusat.

Pemerintahan Pusat Republik Indonesia yang mengeluarkan peraturan pemerintah mengenai pemerintahan daerah khususnya mengenai pembentukan daerah-daerah otonomi di wilayah Sumatera Selatan tidak dapat terbentuk. Hal ini dikarenakan pimpinan di daerah Sumatera Selatan, yang sedang disibukan oleh proses pembentukan negara bagian berdasarkan sistem Pemerintah Federal.²³ Hal tersebut merupakan salah satu usaha Belanda agar Belanda tetap menjadi pemegang kedaulatan di Indonesia, paling

²¹ Kompempus yang bertugas untuk 1. mengumpulkan bahwa untuk pembentukan daerah-daerah otonom dalam lingkungan Propinsi, 2. meninjau semua pekerjaan yang dijalankan oleh Gubernur Sumatera dan mengajukan usul-usul kepada pemerintah tentang bagian-bagian pekerjaan yang dapat ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah, 3. menyelidiki dan mengusulkan perbaikan batas-batas wilayah Kabupaten yang ada, 4. merencanakan susunan pegawai bagi kantor-kantor daerah otonom, 5. mengerjakan usaha mengenai persiapan pembentukan daerah otonom.

²² Penyerahan hak dan tugas kewajiban Pemerintah Pusat kepada Daerah di dalam bidang ; a. Peternakan Peraturan No.32/Kom/U, b. Sosial Peraturan No.33/Kom/U, c. Pertanian dan Perikanan Peraturan No.34/Kom/U, d. Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan Peraturan No.36/Kom/U, e. Penerangan Peraturan No.37/Kom/U, f. Kesehatan Peraturan No.38/Kom/U, g. Pekerjaan Umum Peraturan No.39/Kom/U. The Liang gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia jilid II*. Gunung Agung. 1968: 56.

²³ Belanda berusaha agar wilayah-wilayah Indonesia untuk berdiri sendiri sebagai negara dan menjadi bagian kekuasaan Belanda, sehingga berdiri Negara Indonesia Timur, Madura, Kalimantan Barat, Banjar, Belintung, Dayak Besar, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Pasundan, Riau, Sumatera Selatan, dan Sumatera Timur.

tidak dalam kerangka suatu negara federal yang terkait dengan pemerintahan Belanda, atau dalam bentuk Uni Indonesia-Belanda.

Sementara itu, situasi keamanan di wilayah Sumatera Selatan dalam kondisi tidak stabil, dengan banyaknya wilayah yang masih diduduki oleh Belanda. Sedangkan wilayah yang dikuasai oleh Pemerintahan Republik Indonesia sangat sempit dan terbatas pada daerah di luar wilayah kota Palembang.²⁴ Wilayah yang dikuasai oleh Belanda kemudian dimasukkan kedalam sebuah Komisaris Pemerintahan yang diberi nama *Regeringcommisaris voor Bestuursange Legenheden (RECOMBA)*, “Komisaris Pemerintah Untuk Urusan Pemerintah”.²⁵ Melalui Komisaris Pemerintahan RECOMBA, proses menuju pembentukan Negara Sumatera Selatan, bantuan yang diberikan oleh RECOMBA telah mempelancar pembentukannya meskipun membutuhkan waktu yang lama. Wilayah yang dikuasai oleh Belanda kemudian dimasukkan ke dalam sebuah Komisaris Pemerintahan *Regeringcommisaris voor Bestuursange Legenheden (RECOMBA)*²⁶

²⁴ Wilayah yang dikuasai oleh Republik Indonesia terdiri dari wilayah yang dikuasai oleh kedewanaan Pagar Alam, Kabupaten Musi Ulu Rawas ditambah sebagian kecil wilayah kedewanaan Musi Ilir bagian utara, sebagian kecil daerah Komering Ulu, dan kedewanaan Muara Dua dibagian selatan, kecilnya wilayah yang dimiliki oleh Republik Indonesia membuat ruang gerak pemerintahan terbatas.

²⁵ Wilayah yang dikuasai oleh RECOMBA dibagi kedalam 9 distrik, yaitu Distrik Banyu Asin, Musi Ilir, Komering Ilir, Ogan Ilir, Ogan Ulu, Lematang Ilir, Ogan Tengah yang kemudian dijadikan sebagai daerah pemilihan anggota Dewan Penasehat. RECOMBA mulai mengambil langkah-langkah dalam mewujudkan sebuah pemerintahan federalisme melalui pendekatan terhadap kelompok bangsawan untuk mendapatkan dukungan penuh. Sehingga dibentuk sebuah Panitia Pembentukan Daerah Sumatera Selatan yang dipimpin oleh Raden Mohammad Akib. Drooglever. *Officiale Bescheiden Betreffende De Nederlands en Indonesische Betrekkingen 1945-1950 elfde deel. 1983 : 272 .*

²⁶ Wilayah yang dikuasai oleh RECOMBA dibagi kedalam 9 distrik, yaitu Distrik Banyu Asin, Musi Ilir, Komering Ilir, Ogan Ilir, Ogan Ulu, Lematang Ilir, Ogan Tengah yang kemudian dijadikan sebagai daerah pemilihan anggota Dewan Penasehat. RECOMBA mulai mengambil langkah-langkah dalam mewujudkan sebuah pemerintahan federalisme melalui pendekatan terhadap kelompok bangsawan untuk mendapatkan dukungan penuh. Sehingga dibentuk sebuah Panitia Pembentukan Daerah Sumatera Selatan yang dipimpin oleh Raden Mohammad Akib. Drooglever. *Officiale Bescheiden Betreffende De Nederlands en Indonesische Betrekkingen 1945-1950 elfde deel. 1983 : 272 .*

Untuk mewujudkan pendirian Negara Sumatera Selatan maka dibentuk sebuah Dewan Penasehat yang terdiri dari kepala Marga dan wakil dari penduduk di Marga, Wakil dari kota Palembang, wakil ulama dan wakil dari gerakan buruh. Pada bulan Januari 1948, maka terbentuk Badan Persiapan Negara Sumatera Selatan yang mengadakan sidang pertama menghasilkan keputusan mengenai pemilihan wakil Palembang di Konferensi Federal di Bandung, pada sidang kedua mengenai pemilihan ketua dan wakil ketua Dewan Penasehat dilakukan.

Dewan Penasehat kemudian melakukan sidang yang dilaksanakan pada tanggal 14 Agustus 1948 mengenai wilayah yang menjadi bagian Negara Sumatera Selatan. Pada tanggal 18 November 1948 ditetapkan mengenai susunan tata negara Sumatera Selatan terdiri dari 15 bab yang meliputi peraturan umum, negara dan penduduk, wali negara, kabinet wali negara dan sekretaris umum, dewan penasehat, dewan pemufakatan, perundang-undangan, daerah-daerah otonom dan administrasi daerah, departemen pemerintahan, kehakiman, anggaran Belanja dan keuangan, pengajaran, kebudayaan, ilmu pengetahuan dan agama, kemakmuran dan kesehatan, perubahan dan penutup. Setelah dewan penasehat memutuskan mengenai struktur pemerintahan dalam Negara Sumatera Selatan secara resmi terbentuk pada tanggal 30 Agustus 1948.

Peristiwa yang menentukan dalam perjalanan pemerintahan di Indonesia terjadi ketika Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta ditangkap oleh Belanda pada tanggal 19 Desember 1948. Penangkapan itu merupakan tindakan pencegahan terhadap berlangsungnya Republik Indonesia. Belanda menganggap bahwa melalui penangkapan terhadap pemimpin Republik Indonesia akan menghapuskan berdirinya Republik Indonesia, dan seluruh rakyat Indonesia tidak memiliki pemimpin lagi. Penangkapan

terhadap Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta dilakukan oleh Belanda ketika mereka berada di Yogyakarta. Sebelum penangkapan dilakukan, Ir. Soekarno telah memberikan mandat kepada Syafruddin Prawiranegara untuk membentuk Pemerintahan Sementara.²⁷

Penyelamatan terhadap Pemerintahan Republik Indonesia dilakukan ketika Belanda berusaha membuat wilayah Indonesia menjadi bagian-bagian lebih kecil melalui pembentukan Republik Indonesia Serikat. Situasi keamanan di Indonesia sedang mengalami ketidakstabilan, sehingga terbentuklah **Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI)** yang merupakan penyelenggara pemerintahan Republik Indonesia yang berlangsung dari tanggal 22 Desember 1948 – 13 Juli 1949, dipimpin oleh Syafruddin Prawiranegara yang disebut juga dengan Kabinet Darurat. Terbentuk di wilayah Sumatera dan Jawa, untuk wilayah Sumatera yang menjadi Pusat adalah Sumatera Tengah dan untuk Pulau Jawa berpusat di Yogyakarta.

Tanggal 1 Januari 1949, PDRI membentuk 5 wilayah Pemerintahan Militer di Sumatera. Pertama, Daerah Aceh, termasuk Langkat dan Tanah Karo, yang dipimpin oleh Gubernur Militer : Teuku M. Daud Bereu'eh, dengan Wakil Gubernur Militer, Letnan Kolonel Askari. Kedua, Daerah Tapanuli dan Sumatera Timur bagian Selatan, Gubernur Militer dr. Ferdinand Lumban Tobing, dengan Wakil Gubernur Militer Letnan Kolonel Alex Evert Kawilarang. Ketiga, Daerah Riau, Gubernur Militer R.M. Utoyo, dengan Wakil Gubernur Militer Letnan Kalonel Hasan Basri. Keempat, Daerah Sumatera Barat, Gubernur Militer ; Mr. Sutan Mohammad Rasyid, dengan Wakil Gubernur Militer Letnan Kolonel Dahlan Ibrahim. Kelima, Daerah Sumatera Selatan Gubernur Militer Dr.

²⁷ Mestika Zed. *Somewhere In The jungle ; Pemerintahan Darurat Republik Indonesia Sebuah Mata Rantai Sejarah Yang Terlupakan*. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1997.

Adnan Kapau Gani, dengan Wakil Gubernur Militer Letnan kolonel Maludin Simbolon.²⁸ Pemerintahan sipil di Palembang di jabat oleh Dr. M. Isa yang kemudian pindah ke Muara Anan. Perpindahan tersebut dilakukan karenakan tentara Belanda telah menduduki beberapa daerah pedalaman sehingga untuk menghindari penangkapan, maka Dr. M. Isa berpindah kedaerah yang belum diduduki tentara Belanda, dan hal ini berarti bergerak ke daerah yang jauh dicapai oleh tentara Belanda.

Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) dengan susunan sebagai berikut ; Mr. Syafruddin Prawiranegara, Ketua PDRI/Menteri Pertahanan/Menteri Penerangan/Menteri Luar Negeri *ad Interim*. Mr. T.M. Hasan, wakil ketua PDRI/Menteri Dalam Negeri/Menteri PPK/Menteri Agama, Mr.S.M. Rasyid, Meteri Keamanan/Menteri Sosial. Menteri Pembangunan dan Pemuda, Mr. Lukman Hakim. Menteri Keuangan/Menteri Kehakiman, Ir. M. Sitompul. Menteri Pekerjaan umum/Menteri Kesehatan, Ir. Indracahya. Menteri Perhubungan/Menteri Kemakmuran. Pejabat di bidang militer ; Letnan Jenderal Sudirman, Panglima Besar Angkatan Perang Republik Indonesia. Kolonel Abdul Haris Nasution, Panglima Tentara dan Teritorium Jawa. Kolonel R. Hidayat Martaatmaja, Panglima Tentara dan Teritorium Sumatera. Kolonel Nazir, Kepala Staf Angkatan Laut. Komondor Udara, Hubertus Suyono, Kepala Staf Angkatan Udara. Komisaris Besar Polisi Umar Said, Kepala Kepolisian Negara²⁹

Menghadapi perubahan yang diakibatkan oleh serangan Belanda maka Badan Perkerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Selatan memutuskan untuk menempatkan Sumatera Selatan di bawah Pemerintahan Militer, yang memegang semua urusan pemerintahan sampai kedaulatan Republik Indonesia kembali utuh. Pada tanggal

²⁸ Mestika Zed. *Somewhere In The jungle ; Pemerintahan Darurat Republik Indonesia Sebuah Mata Rantai Sejarah Yang Terlupakan*. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1997: 206.

²⁹ Mestika zed. Op.Cit.

27 Desember 1949 kedaulatan Negara Indonesia diakui oleh Pemerintah Belanda, sehingga terjadi tuntutan oleh masyarakat Palembang mengajukan pembubaran Negara Sumatera Selatan.³⁰ Pembubaran terhadap Negara Sumatera Selatan disahkan melalui keputusan Presiden pada tanggal 25 Maret 1950 No.126 dan wilayahnya dimasukkan ke dalam wilayah Republik Indonesia.

Dewan Perwakilan Negara Sumatera Selatan dan jabatan Komisaris Republik Indonesia Serikat untuk Negara Sumatera Selatan dihapuskan.³¹ Setelah pembubaran Negara Sumatera Selatan maka dijadikan Pemerintahan Propinsi Sumatera Selatan dan berkedudukan di Palembang. Tanggal 19 Agustus 1950, Pemerintah Pusat memberikan keputusan mengenai otonomi di Propinsi Sumatera Selatan berdasarkan kepada Undang-undang No. 22 tahun 1948.

2.2. Aspirasi Lokal dalam Pemerintahan Daerah di Palembang.

Berita kekalahan Jepang telah diketahui dengan pasti melalui petugas di kantor berita Domei dan berita radio Hokonan yang disampaikan oleh Mailan dan Nungcik A.R kepada tokoh masyarakat Palembang. Oleh karenanya, para tokoh nasionalis yang tinggal di Palembang mengadakan pertemuan di kediaman Dr. A.K. Gani untuk melakukan pengambilalihan kekuasaan pemerintahan dan penyusunan rencana pembentukan pemerintahan bangsa Indonesia. hasil dari kesepakatan semua tokoh-tokoh yang hadir memilih Dr. A.K. Gani dan Abdul Rozak sebagai Kepala dan Wakil Kepala Pusat

³⁰ Pengajuan untuk membubarkan Negara Sumatera Selatan dilakukan dengan pengajuan resolusi oleh partai politik

³¹ *Sumatera Selatan De Jure masuk Republik Indonesia*. Pedoman. 25 Maret 1950 : 2.

Pemerintahan Bangsa dalam Keresidenan Palembang.³² Proses pengambilalihan kekuasaan dari Pemerintahan Militer Jepang tidak terlalu mendapatkan perlawanan.³³

Miyako Tosio selaku pimpinan Pemerintahan Militer Jepang di Palembang memanggil para pemimpin daerah di Palembang untuk datang ke rumahnya pada tanggal 22 Agustus 1945. Pada Pertemuan yang dilakukan disampaikan bahwa keadaan perang telah selesai. Namun tidak disebutkan mengenai kemerdekaan Indonesia yang telah diproklamkan oleh Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta di Jakarta. Ia meminta kepada para pemimpin daerah untuk bersama-sama bertanggungjawab terhadap keamanan di wilayah Palembang. Dari pihak Jepang dihadiri oleh Miyoko Tosio, Matsubara, Syomubutjo, dan Tokkokatjo. Sedangkan dari pihak Indonesia dihadiri oleh Abdul Rozak, Nungcik A.R, Raden Hanan, Asaari, Ir. Ibrahim, Bay Salim, H. Cekwan, Salam Paiman, Parmono dan Yap Tiang Ho.³⁴

Pemimpin yang menghadiri undangan tersebut mengadakan pertemuan yang kemudian menunjuk Nungcik A.R. sebagai utusan untuk memberikan pernyataan bahwa pemimpin Palembang bertanggungjawab dalam hal keamanan, wakil pemerintah Jepang memberikan jaminan keselamatan segenap pimpinan dan rakyat Palembang. Masalah kemerdekaan Indonesia dianggap sebagai persoalan Indonesia sendiri dan tidak seorang pun yang menghalanginya.³⁵ Kemudian pada malam hari pada tanggal 22 Agustus 1945, diadakan pertemuan di rumah A.K. Gani untuk mengadakan pengambilalihan kekuasaan

³²ibid

³³ Pembentukan struktur pemerintahan juga ditetapkan dengan mudah melalui pengangkatan orang-orang Indonesia yang menjabat sebagai penasihat pemerintahan dan wakil residen diangkat sebagai pejabat republik, sehingga pihak Jepang dapat menyerahkan pemerintahan sebara damai dan hati-hati kepada mereka tanpa melakukan pelanggaran yang begitu mencolok terhadap syarat-syarat penyerahan Jepang kepada Sekutu.

³⁴ Kementerian Penerangan Republik Indonesia. *Propinsi Sumatera Selatan*. Hal 35.

³⁵ Mestika Zed. *Kepialangan, Politik dan Revolusi ; Palembang 1900 – 1950*. LP3ES. 2003 : 35.

dalam pemerintahan.³⁶ Sebelumnya mereka sudah mendapatkan informasi dari Mailan yang berkerja di kantor berita Domei mengenai Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia itu.

Telegram yang dikirim oleh Pemerintah Pusat Republik Indonesia di Jakarta berisikan mengenai pengangkatan pegawai pemerintahan sebagai pegawai Republik Indonesia, Maka pada tanggal 6 September 1945 diadakan upacara pengangkatan pegawai di gedung *Waterleiding*.³⁷ Tanggal 3 September 1945, Komite Nasional Indonesia Daerah Palembang terbentuk, yang dilanjutkan dengan pembentukan Badan Keamanan Penjagaan Keamanan Rakyat pada tanggal 4 September, yang kemudian pada tanggal 12 Oktober 1945 dilebur menjadi Tentara Keamanan Rakyat.³⁸

Sehubungan dengan peleburan itu, segera muncul barisan pemuda, seperti Barisan Pelopor Republik Indonesia, Angkatan Pemuda Indonesia, dan sebagainya.³⁹ Melalui maklumat Pemerintah tanggal 13 November 1945, yang menganjurkan berdirinya partai-partai politik. Maka Palembang membentuk partai politik, yang diantaranya adalah Partai Nasional Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia, Partai Sosialis, Masyumi, dan Partai Wanita Indonesia, Pemuda Sosialis Indonesia yang para

³⁶ Susunan pemerintahan yang dibentuk dalam pertemuan tersebut adalah A.K. Gani sebagai Kepala Pemerintahan, Abdul rozak Sebagai Sekretaris, R.M. Mursodo Bagian Kepolisian, Asaari menjabat di bagian kepolisian, Nungcik A.R menjabat di bagian penerangan. Dr. M. Isa menjabat kepala bagian industri/ tambang. RZ. Fanani menjabat kepala bagian sosial, Ir.Ibrahim Zahir menjabat kepala urusan pengadilan. Bay Salim menjabat sebagai kepala urusan pekerjaan umum, H. Cikwan menjabat sebagai kepala urusan agama, Raden Hanan menjabat sebagai walikota Palembang, dan Mr. R.M. Utoyo menjabat sebagai kepala urusan pos dan telegram. Djohan Hanafiah. *Sejarah Perkembangan Pemerintahan kotamadya Daerah Tingkat II Palembang*. 1998 : 209.

³⁷ Kementerian Penerangan. Ibid.

³⁸ *Sejarah Perlawanan Terhadap Imperialisme dan Kolonialisme di Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Palembang. 1983/1984 : 145.

³⁹ Angkatan Pemuda Indonesia (API) yang di bentuk pada tanggal 1 September 1945 oleh Chaerul Saleh, Adam Malik, Wikana dan Sukarni, kemudian bergabung Johar Nur, Bahar Rezak, dan Wahidin Nasution. API bertujuan untuk menggerakkan seluruh pemuda untuk melakukan perebutan Senjata, kantor, dan perusahaan milik Jepang. Kemudian pada tanggal 29 September 1945 Anggota API menerbitkan surat kabar, Berita Indonesia. Robert Bridson Crib. *Gejolak Revolusi di Jakarta 1945 – 1949 ; Pergulatan antara Otonomi dan Hegemoni*. Pustaka Utama Grafiti. 1990 : 47.

anggotanya sebagian besar berasal bekas anggota Badan Pelopor Republik Indonesia dan Angkatan Pemuda Indonesia. Sebagian pemuda membentuk Hisbullah, Pelopor Nasional Indonesia yang dikemudian hari tergabung dalam Partai Nasional Indonesia.⁴⁰

Pemuda di Palembang sangat berperan dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Hal ini dikarenakan tokoh-tokoh nasionalis yang mampu menggerakkan perjuangan rakyat yang jumlahnya sedikit, sebagian lagi berada dalam kondisi ragu-ragu terhadap situasi politik di Palembang. Orang-orang yang berada dalam keraguan sebagian besar merupakan kelompok Raden Palembang,⁴¹ yang kelak digunakan oleh Belanda dalam menjalankan pembentukan Negara Sumatera Selatan.

Perekrutan kelompok Raden merupakan strategi Belanda agar pelaksanaan pembentukan Republik Indoneisa dapat berjalan dengan cepat dan lancar di Palembang. Hal ini dilihat oleh Belanda bahwa kelompok bangsawan lokal yaitu para Raden memiliki keterikatan yang kuat dengan Pemerintahan Kolonial Belanda. Kelompok Raden diberikan indoktrinasi bahwa bila Belanda kembali menjalankan pemerintahan seperti pada saat sebelum meninggalkan Palembang, maka kekuasaan kelompok bangsawan ini akan dikembalikan seperti semula. Para Raden akan mengalami masa keemasan kembali, sama halnya ketika kekuasaan bangsawan menjabat pemerintahan dalam birokrasi Pemerintahan Kolonial Belanda.

Kesempatan terbuka bagi para raden untuk memasuki struktur birokrasi dalam pemerintahan kolonial Belanda dengan menduduki jabatan Pegawai di daerah pedalaman

⁴⁰ M.C. Ricklefs. *Sejarah Indonesia Modern 1200 : 2004*. Serambi. 2005 : 434.

⁴¹ Yang dimaksud dengan kelompok raden adalah anggota-anggota keluarga terkemuka yang mempunyai kaitan dengan Kesultanan Palembang. Raden berarti tinggi (luhur) atau terpilih, sehingga tidak sembarangan orang dapat memakai gelar ini, kecuali anak laki-laki dari perkawinan seorang pangeran dengan anak perempuan pangeran. J.L. Van Sevenhoven. *Lukisan Tentang Ibukota Palembang*. Bharatara. Jakarta. 1971 : 26.

Palembang atau yang duduk dalam *Gemeente* kota Palembang. Yang terhimpun dalam perkumpulan Angkatan Pemuda Sriwijaya (APS) yang tujuan semula untuk memperkuat tali persaudaraan di kalangan pemuda kota Palembang, khususnya mereka yang masih keturunan Kesultanan Palembang. Serta membangkitkan rasa bangga akan sejarah nenek moyang. Menjelang kemerdekaan dan hingga kedatangan sekutu di Palembang, kelompok raden mengambil sikap menunggu dan ragu untuk menentukan sikap terhadap perubahan yang terjadi di Palembang.

Ketika sekutu tiba di Palembang, maka diharapkan bisa memberikan keamanan kepada mereka, dan setelah Belanda datang maka kelompok Raden memberikan dukungan dan bersedia menjalin kerja sama dengan Belanda. Melalui Angkatan Pemuda Sriwijaya maka Belanda menjadikan sebagai basis dukungan terhadap pembentukan Negara Sumatera Selatan. Melalui semboyan bahwa Sumatera Selatan untuk Sumatera Selatan, orang-orang ini dijadikan alat bagi Belanda untuk mengalang kekuatan dari kelompok raden yang merupakan masyarakat asli Palembang, hal ini terlihat bahwa kepemimpinan republik yang kebanyakan merupakan tokoh-tokoh yang berasal dari luar Palembang, seperti Dr. A.K. Gani dan Dr. Mohammad Isa yang berasal dari Sumatera Barat sangat lemah. Namun tidak semua yang bergelar Raden cenderung kepada Belanda. Ada juga yang cenderung berpihak kepada Republik, seperti Raden Hanan. Hal ini terlihat ketika Raden Hanan ditunjuk untuk menjadi Wali Negara Sumatera Selatan melakukan penolakan.

Dukungan terhadap Belanda oleh kelompok Raden diberikan bukan hanya disebabkan ingin merasakan kembali kejayaan yang pernah dimilikinya, selain itu juga kelompok Raden cenderung melihat kepastian masa depan bila bergabung dengan

Belanda, karena bila dibandingkan dengan memilih kepada Republik Indonesia yang baru lahir, mereka belum memiliki kepastian arah dalam situasi pertumbuhan pemerintahan dan politik, ketidakpastian ini membuat kelompok Raden belum bisa menentukan sikap politiknya.

Pembentukan Negara Sumatera Selatan yang didukung oleh kelompok Raden hanya berlangsung selama kurang lebih satu tahun, sebagian besar masyarakat Palembang tidak memberikan dukungan penuh terhadap proses pembentukan. Selama berdirinya Negara Sumatera Selatan di Palembang, tidak memberikan perubahan dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal ini terlihat dari pertumbuhan ekonomi yang tidak mengalami kemajuan yang signifikan. Negara Sumatera Selatan yang mengadakan kehidupan perekonomiannya pada hasil karet, minyak dan batu bara, mengaku telah mencapai kemajuan yang pesat. Kementerian Kemakmuran Negara Sumatera Selatan melaporkan, bahwa pada tahun 1949 ekspor karet rakyat mencapai 64.283 tahun (tahun 1948 : 52.791 ton), ekspor karet perkebunan : 1.633 ton (tahun 1948 : 1.608 ton), ekspor minyak : 4.437.4323 ton (tahun 1948 : 3.3.10.896 ton), ekspor batu bara : 17.208 (tahun 1948 : 16.573 ton).⁴²

Walaupun ada kenaikan pada hasil-hasil sumber alamnya, tetapi harga-harga barang di kota Palembang sangat mahal. Hal ini di antaranya disebabkan oleh suasana yang masih belum aman di wilayah Negara Sumatera Selatan. Sedikit petani yang mau berkerja, akibatnya negara tersebut harus mengimpor bahan pangan dari luar sehingga harganya menjadi sangat mahal. Dari permukaan Negara Sumatera Selatan benar-benar telah berjalan dengan baik, namun masih banyak yang harus dilakukan oleh

⁴² *Negara Sumatera Selatan dalam Tahun 1949*. Pemandangan, 15 Februari 1950 : hal 5.

pemerintahannya. Penyusunan daerah-daerah otonom belum lagi dilakukan, kecuali pemulihan pemerintahan kotapraja Palembang pada tahun 1949.⁴³

Dengan pembubaran negara-negara bagian ke dalam Republik Indonesia yang terjadi melalui Konfrensi Meja Bundar,⁴⁴ Belanda menghentikan bentuk dukungan dan bantuan kepada negara-negara bagian, begitu juga terhadap Negara Sumatera Selatan tidak mendapatkan dukungan penuh dari Belanda, dan dari Masyarakat Palembang juga tidak memberikan dukungan sejak dari awal pembentukannya. maka Wali Negara Sumatera Selatan mengembalikan mandat kepada pemerintahan Republik Indonesia Serikat.

Kelompok Pemuda yang sangat berpihak kepada Republik Indonesia telah memberikan dukungan penuh. Dukungan ini diberikan sebelum dan selama perjuangan mempertahankan kemerdekaan Republik Indoneisa. salah satu bentuk dukungan yang diberikan adalah melalui organisasi yang membawahi para pemuda mengeluarkan sejumlah resolusi untuk membubarkan Negara Sumatera Selatan, dan menuntut agar didalam Dewan Perwakilan Rakyat Sumatera Selatan diberikan kesempatan kepada partai politik menjadi bagian dari dewan, jumlah anggota dewan ditingkatkan dari 36 orang menjadi 60 orang.

Ada kelompok yang berperan dalam menghadapi perubahan situasi politik yang terjadi di Palembang, yaitu Kelompok Raden, Kelompok yang mendukung Pemerintahan.

Selain itu juga terdapat beberapa orang yang memanfaatkan situasi yang sedang

⁴³ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia jilid I*. Jakarta. 1967 : hal 167.

⁴⁴ Perundingan antara Indonesia dan Belanda tentang pembentukan Negara Indonesia Serikat dan pengakuan kedaulatan Belanda terhadap Pemerintah Negara Indonesia Serikat. Masalah pokok yang dibicarakan adalah mengenai landasan Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) untuk landasan penyerahan kedaulatan kepada pemerintahan Nasional Federal Sementara, dan peraturan pokok bagi persekutuan uni Indonesia – Belanda, sifat kerjasama Uni Indonesia – Belanda dan persoalan mengenai hutang . *Terminologi Sejarah 1945 – 1950 dan 1950 – 1959*. Jakarta. 1996 :37.

berlangsung.⁴⁵ Kelompok-kelompok sosial juga berperan dalam pertumbuhan dan perkembangan di Palembang pada masa permulaan Republik Indonesia. Kelompok-kelompok ini menjadi penggerak dalam kehidupan politik di Palembang, dan menjadi kelompok elite masyarakat yang mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil bagi masyarakat biasa.⁴⁶ Periode tahun 1945 sampai dengan tahun 1950, kelompok sosial yang memiliki peranan sangat besar dalam perkembangan politik di Palembang adalah kelompok nasionalis dan kelompok Raden. Kelompok Nasionalis yang diwakili oleh Dr.A.K. Gani dan Dr.M.Isa yang memiliki pengaruh kuat terhadap pergerakan politik di Palembang. Kuatnya pengaruh kedua tokoh ini membuat kelompok bangsawan lokal yang diwakili oleh kelompok Raden dengan tokoh sentral adalah Abdul Malik. Pada awal kemerdekaan mereka masih ragu-ragu dalam menentukan sikap terhadap perubahan yang terjadi di Palembang. Kedatangan Belanda di Palembang telah memberikan kesempatan bagi kelompok Raden untuk turut kembali menduduki posisi didalam birokrasi pemerintahan, seperti yang dialami ketika Belanda berkuasa.

⁴⁵ George Mc Turnan Kahin, mengklasifikasikan kelompok yang berperan dalam kehidupan politik di Palembang dalam rentang waktu 1945 sampai dengan tahun 1950, yaitu 1. Para bangsawan lokal yang takut kehilangan kedudukan politik dan ekonomi di bawah Pemerintah Republik Indonesia. 2. kelompok yang tidak puas dengan kedudukan yang didapat pada Pemerintahan Republik Indonesia. 3. khusus untuk kawasan Sumatera Timur, terdiri atas pegawai negeri dan profesional yang bukan kelompok oportunitis politik. Yang menjadi korban revolusi sosial bulan Januari 1946. 4. Kelompok yang mendukung penuh Republik Indonesia. 5. kelompok yang memberikan dukungan fasif terhadap negara federal dikarenakan faktor ekonomi, sehingga melakukan kerjasama dengan Belanda sebagai upaya penyelamatan diri. Kelompok-kelompok yang terdapat di Palembang adalah pada butir 1 sampai dengan 5 kecuali pada butir ke 3.

⁴⁶ Pareto menjelaskan bahwa definisi elite bahwa setiap cabang kegiatan manusia, setiap individu memiliki kapasitas yang berbeda-beda, bagi yang memiliki indeks tertinggi dalam cabang kegiatan masing-masing, maka itulah elite. Jadi setiap cabang kegiatan manusia terdapat elitennya, seorang elite adalah seseorang yang mampu berdiri puncak paramida cabang kegiatannya tersebut. eksistensi para elite ditentukan dari sejauh mana bisa mempertahankan posisi dan pengaruhnya di tengah-tengah masyarakat yang mengalami perubahan. T.B. Bottomore. *Elite dan Masyarakat*. Akbar Tanjung Institute. Jakarta. 2006 : 1-25. dalam konteks Sejarah Modern Indonesia, istilah elite Tradisional merujuk kepada kondisi era kolonial dan konteks tertentu post-kolonial. Sartono Kartodirdjo, mencatat perbedaan antara elite modern Indonesia, sedangkan golongan elite baru cenderung melancarkan perubahan. dan elite tradisional Indonesia, dipengaruhi oleh tata struktur tradisional yang berkecenderungan mempertahankan *Status Quo* dan memandang setiap perubahan sebagai ancaman. Sedangkan golongan elite baru cenderung melancarkan perubahan.

Antara tahun 1950 sampai dengan tahun 1960, selain kelompok elite politik yang terdiri dari kelompok elite tradisional dan elite modern, muncul pula kelompok baru yaitu militer, yang memiliki peranan tersendiri dalam pertumbuhan dan perkembangan politik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Situasi politik dan birokrasi yang berada di tingkat nasional belum tertata dengan rapi bahkan harus menghadapi persoalan-persoalan baru yang berasal dari para pejuang kemerdekaan. Pola kehidupan mereka harus diubah mengikuti alur perubahan yang bergerak dengan cepat. Pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda turut memberikan pengakuan kedaulatan para pejuang sebagai warga bangsa Indonesia yang merdeka dari kekuasaan penjajah. Namun hal ini tidak bisa melepas seluruhnya pola hidup mereka selama masa perjuangan.⁴⁷

2.3. Peranan Militer Dalam Pemerintahan di Palembang.

Militer berperan dalam kegiatan sosial politik, disebabkan oleh beberapa hal di antaranya, tradisi militer, krisis pemerintahan, dan lemahnya institusi-institusi politik seperti lembaga negara, partai politik dan organisasi sosial. Hal ini mengakibatkan konflik-konflik dalam masyarakat menjadi terbuka, dikarenakan tidak ada penyaring konflik-konflik tersebut, tanpa adanya penyelesaian konflik yang dapat mengancam keutuhan masyarakat. Militer sebagai kekuatan bersenjata yang terorganisasi memiliki kemampuan untuk meredakan konflik, dan mengembalikan, serta memelihara keutuhan masyarakat.⁴⁸

⁴⁷ Mestika Zed. *Kepialangan Politik dan Revolusi Palembang 1900 – 1950*. LP3ES. Jakarta. 2003 : 529.

⁴⁸ Didalam buku ini juga menyebutkan pendapat Taufik Abdullah mengamati bahwa kebangkrutan politik dan demokratisasi yang disertai dengan krisis ekonomi dapat mendorong militer terlibat dalam kehidupan politik. J. Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo (penyunting). *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Centre for Strategic and International Studies. Jakarta. 1996 : 94.

Menurut Salim Sahid dalam Desertasinya yang dikutip oleh J. Kristiadi yang berjudul peranan ABRI didalam buku *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia (Centre For Strategic and International Studies (CSIS), 1996)*, Peranan militer dalam politik dan pemerintahan di Indonesia disebabkan oleh berapa faktor, di antaranya : pertama, tentara Indonesia adalah tentara yang tidak dibentuk dari pemerintahan sipil, melainkan terbentuk dengan sendirinya bahkan sebelum negara Republik Indonesia terbentuk. Kedua, kelemahan lembaga pemerintahan sipil yang disebabkan perubahan sistem pemerintahan yang berbentuk presidensial menjadi sistem parlementer. Sistem ini memungkinkan terbentuknya partai-partai politik yang berjumlah sangat banyak, sebagian mendukung pemerintah dan sebagian lagi menjadi oposisi.

Dalam buku *Democratization In Indonesia an assessment* militer mulai merasakan memegang peranan yang paling besar dalam perjuangan kemerdekaan daripada peranan golongan sipil. kedudukan militer sebagai penyeimbang dari kekuatan sipil.

“...A striking feature of Indonesia’s political history is that the Indonesia National Army (TNI) has been a key player from the beginning of Indonesia State. Indonesia Military was instrumental in winning the country war of independence against the Dutch colonial power in 1949 and has played a prominent political role ever since...the origin of the Indonesia military lie with the armed groups that fought the Dutch Colonial Government from the end of the Second World War until 1949. These groups organized themselves into militias and guerrilla groups which were formalized after the declaration of independence in August 1945 into the TNI. After independence had been finally been realized, the TNI claimed it had played a bigger role in the struggle than the diplomatic efforts of the civilians. As Indonesia’s civilian government was progressively weakened by primordial sentiments and ideological cleavages, TNI claimed that it was the sole national power. The military considered itself as entitled to assume leadership if civilians could not

*effectively protect the national interest, as happened during the period of parliamentary democracy in the 1950s and the “coup” of 1965.*⁴⁹

Peranan militer di Palembang mulai tampak ketika timbul rasa ketidakpuasan kepada kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang berkaitan terhadap segi keuangan. Hubungan keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah belum diatur dalam undang-undang. Hal ini menimbulkan kekecewaan dari Pemerintahan Daerah terhadap Pemerintahan Pusat. Tidak hanya masyarakat sipil yang kecewa, tetapi juga dialami oleh kalangan militer. Keinginan dari kalangan militer adalah agar Pemerintah Pusat memperhatikan sarana militer dan keuangan para prajurit, dengan menaikkan kesejahteraan mereka. Pada tahun 1956 hingga tahun 1957, terjadilah protes dari kalangan militer melalui serangkaian tindakan kekerasan.

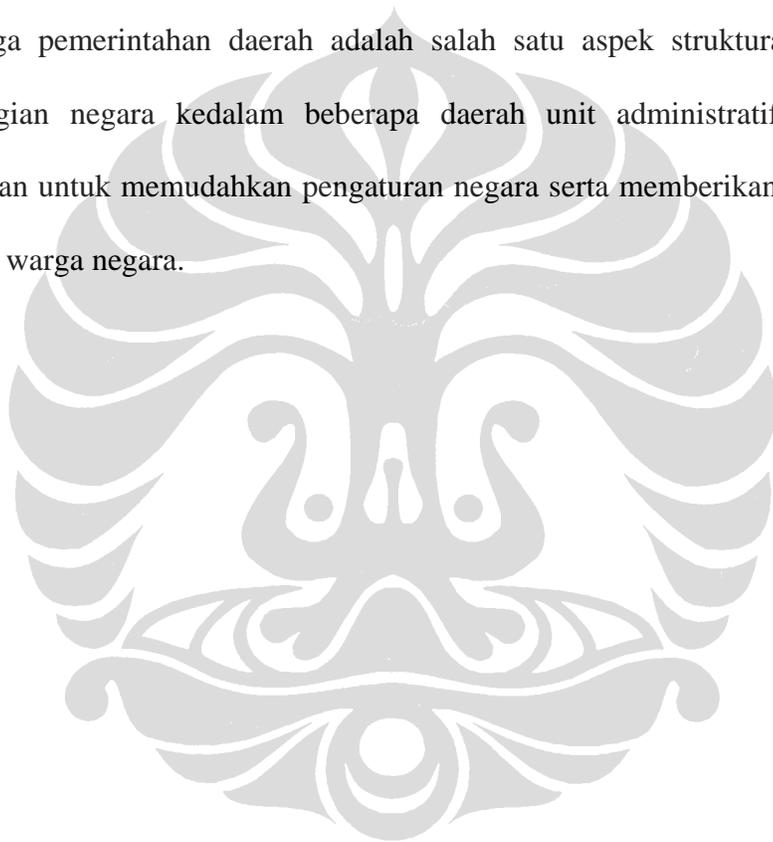
2.4. Kemunculan Undang-undang Desentralisasi Tahun 1948.

Beberapa Undang-undang yang berkaitan dengan desentralisasi yang pernah diberlakukan di Indonesia sebelum kemerdekaan oleh Pemerintah Kolonial Belanda adalah *Desentralisatie Wet* 1903. Undang-undang ini berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura. Pelaksanaan lebih jauh dari *Desentralisatie Wet* 1903 diatur dalam, pertama *Decentralisatie Besluit* (Keputusan Desentralisasi) tanggal 20 Desember 1904 no. 39 Stbl.137/1904 tentang susunan pemerintah daerah. Kedua, *Locale Raden Ordonnantie* (Ordonansi Dewan Setempat) tanggal 8 Maret 1905 stbl. 137/1905 tentang Dewan Daerah.

⁴⁹ Capacity – Building series 9. *Democratization in Indonesia an assessment*. Forum 4 Democratic Reform International IDEA. 2000 :82

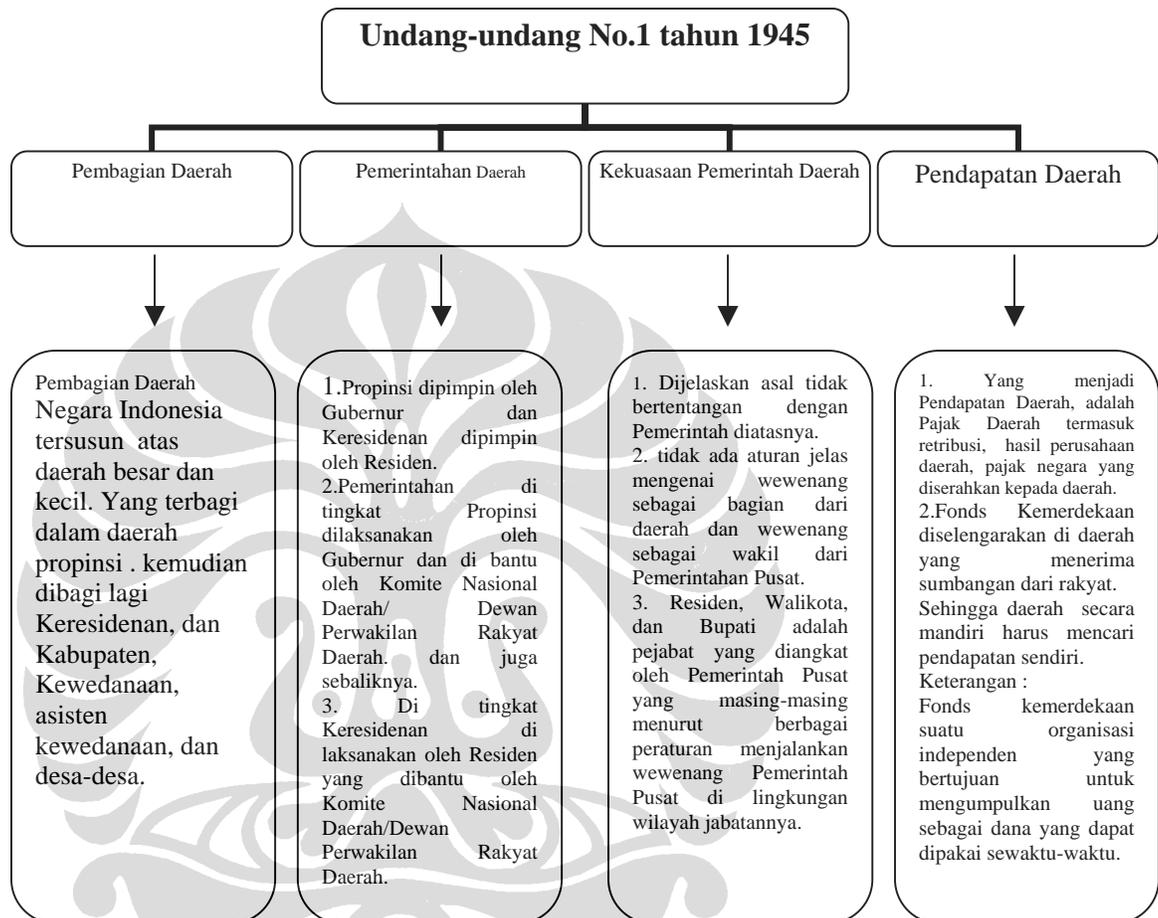
Ketiga, *Kiesordannantie* (Ordonasi Pemilihan) tanggal 19 Januari 1908 stbl.53/1908 mengenai pemilihan anggota Dewan Daerah.⁵⁰

Setelah Indonesia merdeka, bentuk negara adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara yang baru mendapatkan kemerdekaan, maka perlu memutuskan hal-hal berkaitan dengan pemerintahan bagi suatu negara baru untuk menjalankan berkaitan dengan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Negara sebagai sebuah organisasi sehingga pemerintahan daerah adalah salah satu aspek struktural dari suatu negara. Pembagian negara kedalam beberapa daerah unit administratif yang lebih rendah ditujukan untuk memudahkan pengaturan negara serta memberikan pelayanan yang baik kepada warga negara.



⁵⁰ Team C. *Local Autonomy in Urban Areas ; a Comparative Study of Local Autonomy in Depok and Tama City*. 2003 : 3.

Skema 3
Struktur Pemerintahan Daerah Berdasarkan
Undang-undang No.1 tahun 1945



Sumber yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dan pasal penjelasannya.⁵¹ Disebutkan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” dijadikan dasar serta pedoman bagi pembentukan daerah-daerah administratif di Indonesia. Pengaturan pemerintahan di dalam UUD 1945 yang singkat dan sederhana maka pasal pengaturan pemerintahan daerah hanya menyebutkan bahwa Indonesia dibagi ke dalam daerah besar dan kecil, tidak ditentukan nama dan jenisnya.

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada rapat tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan mengenai pembagian wilayah Indonesia kedalam delapan propinsi.⁵² Undang-undang Dasar 1945, pada pasal 18 menetapkan mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dalam penjelasan pasal 18 dijelaskan bahwa negara Indonesia merupakan suatu *eenheidstaat* maka Indonesia tidak akan memiliki daerah didalam lingkungan negara yang bersifat *Staat*. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil, dan

⁵¹ Penjelasan pasal 18 menyatakan bahwa Indonesia merupakan *eeneidsstaat* maka tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. sehingga pusat melimpahkan beberapa wewenang dalam pemerintahan yang lebih rendah. Dan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* yang ada di wilayah negara Indonesia dihormati kedudukan dan bentuknya sebagai daerah yang bersifat istimewa.

⁵² Propinsi-propinsi tersebut adalah Jawa Barat : Mas. Soetardjo Kartohadikoesoemo. Jawa Tengah:R.PSoeroso. Jawa Timur : R.M.T.A. Soeryo. Sumatera : Mr. Teuku Mohammad Hasan. Borneo : Ir. Pangeran Mohammad Noer. Sulawesi : Dr. G.S.S.J Ratulangie. Sunda Kecil : Mr. I Goesti Ketut Poedja. Maluku : Mr. J.L. Latuharhary

daerah tersebut bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi saja. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengurus dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundangan-perundangan yang berlaku, daerah dibentuk berdasarkan pada asas desentralisasi. Daerah administrasi adalah lingkungan kerja perangkat pemerintahan yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, maka di daerah juga memiliki pemerintah yang bersendi atas dasar permusyawaratan.⁵³

Undang-undang No.1 tahun 1945 telah berjalan selama tiga tahun, namun dalam pelaksanaannya dirasakan belum mencukupi pengaturan mengenai pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan isi undang-undang yang sederhana, dan hal-hal yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah masih belum memperinci dengan khusus tugas dan wewenang Pemerintahan Daerah yang diberikan oleh pusat kepada Pemerintahan Daerah. akibatnya urusan pemerintahan di daerah masih berpegang kepada peraturan yang dikeluarkan pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda dan Pemerintahan Militer Jepang. Ada kecenderungan Pemerintahan Daerah memperhatikan masalah-masalah politik yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat.⁵⁴

Penyempurnaan dilakukan terhadap Undang-undang No.1 tahun 1945, dikarenakan perkembangan dan pertumbuhan pemerintahan daerah, serta situasi keamanan di Indonesia yang tidak stabil. Dengan adanya pernyataan Belanda bahwa

⁵³ B.N. Marbun. SH. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2006 : 23.

⁵⁴ B.N. Marbun. S.H. *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses dan Realita ; Perkembangan Otonomi Daerah Sejak zaman Kolonial sampai saat ini*. Sinar Harapan. Jakarta. 2005 : 55.

Undang-undang Dasar 1945 dicurigai sebagai konstitusi buatan Jepang, Pemerintahan Pusat mengeluarkan rancangan undang-undang mengenai pemerintahan di daerah yang ditujukan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.⁵⁵ Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.22 tahun 1948. ini menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Undang-undang No.22 tahun 1948 menekankan kepada sistem pemerintahan yang demokratis, sehingga menjadi landasan hukum dalam penerapan desentralisasi daerah.⁵⁶

Pembentukan daerah otonom yang terdapat dalam lingkungan Negara Indonesia terdapat dua jenis, yaitu daerah otonom (biasa), dan daerah istimewa.⁵⁷ Di wilayah Jawa, Sumatera, dan Kalimantan dibentuk Propinsi beserta Kabupaten yang otonom, sedangkan untuk wilayah Timur Indonesia diberlakukan Undang-undang No.44 tahun 1950, sebagai penyesuaian dengan struktur negara bagian pada saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat.⁵⁸ Undang-undang No.22 tahun 1948 merupakan undang-undang yang lebih sistematis, The Liang Gie (1968) menyatakan bahwa pembuatan undang-undang yang lebih bersifat demokratis dari undang-undang yang dibuat oleh Belanda terhadap negara-negara bagian.

⁵⁵ Rancangan tersebut berisikan mengenai Pemerintahan Daerah yang lengkap dan sesuai dengan jiwa dan azas yang terkandung di dalam Undang-undang Dasar 1945, rancangan tersebut setelah disetujui oleh Badan Perkerja KNIP pada tanggal 10 Juli 1948 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang no.22 tahun 1948 mengenai pemerintahan di daerah.

⁵⁶ Undang-undang No.22 tahun 1948 mengatur mengenai, a. Kedudukan DPRD, b. Sidang dan Rapat Dewan Perwakilan Rakyat, c. Kedudukan Dewan Pemerintah Daerah, d. Kedudukan Kepala Daerah, e. Sekretaris dan pegawai daerah, f. Pendapatan daerah, g. Urusan keuangan daerah, h. Anggaran pendapatan dan belanja, i. Pengawasan pusat terhadap daerah, j. Aturan peralihan. Dirumuskan bahwa a. Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, b. Ketua dan wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh, dan, dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, c. Kepala Daerah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah.

⁵⁷ Daerah Istimewa untuk daerah yang memiliki hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia berdiri telah mempunyai pemerintahan sendiri, ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi. Sedangkan daerah otonom adalah daerah yang diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, yang terdiri atas tiga tingkatan yaitu tingkat I, tingkat II dan tingkat III.

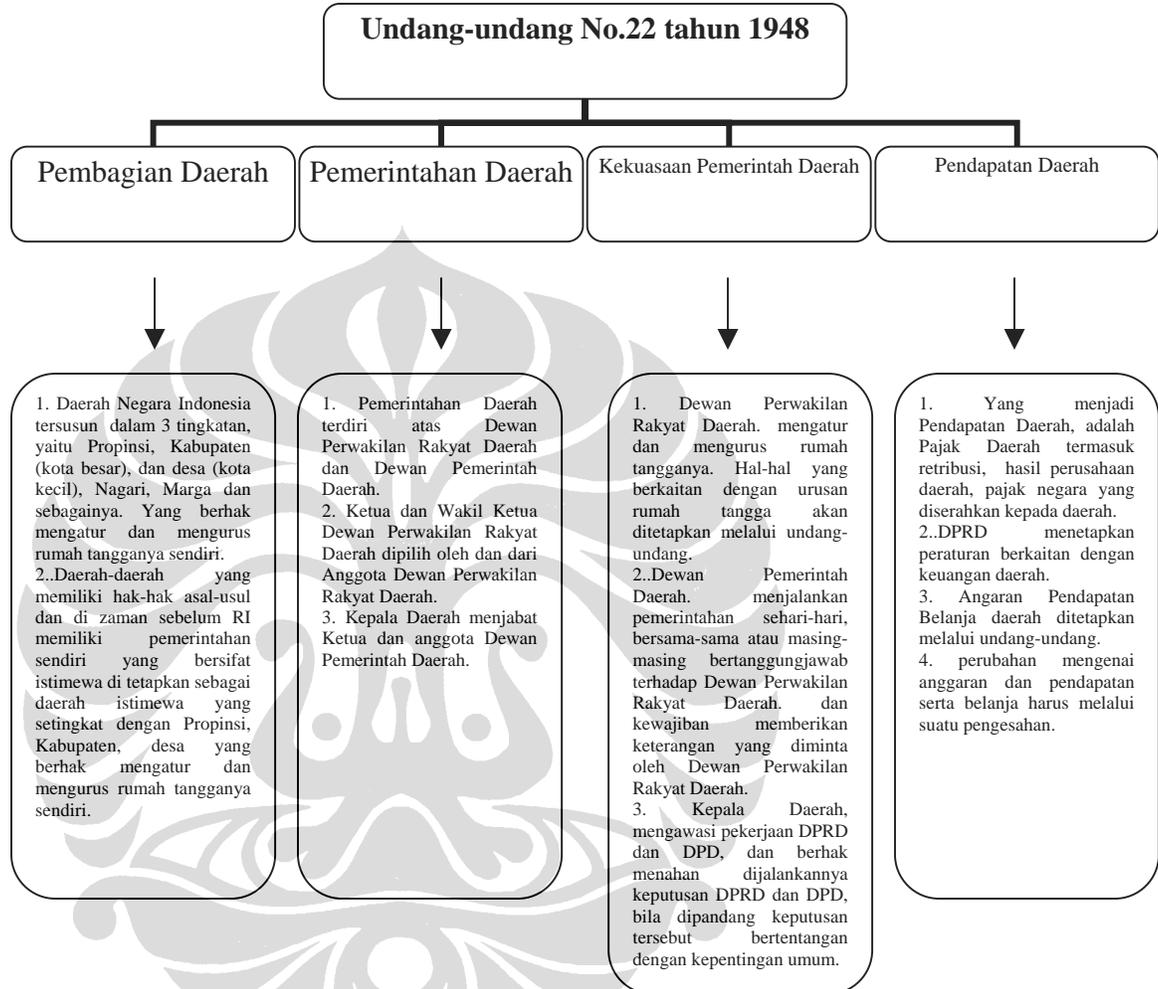
⁵⁸ *Refleksi setengah abad kemerdekaan Indonesia : Otonomi Daerah ; antara Harapan dan Realitas*. 319.

Pelaksanaan Undang-undang No.22 tahun 1948 hanya berlangsung sebentar karena situasi politik Indonesia mengalami perubahan, melalui Konfrensi Meja Bundar telah membawa Indonesia menganut sistem federalisme, dan berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat pada tahun 1948. Setelah Indonesia kembali menjadi negara kesatuan maka konstitusi Republik Indonesia Serikat diubah dengan berlakunya Undang-undang Dasar Sementara, yang berlaku pada tanggal 15 Agustus 1950 sejak saat itu Indonesia menjadi negara kesatuan dengan Undang-undang Dasar yang liberal.⁵⁹ Peraturan Pemerintahan Daerah mengalami perubahan, Undang-undang No.1 tahun 1957 berlaku, yang terdiri dari atas tujuh puluh enam pasal terbagi kedalam sembilan bab, didalamnya juga memberikan kesempatan untuk membentuk daerah otonom dalam tiga tingkatan.⁶⁰ Tahun 1945 sampai dengan tahun 1974, Indonesia telah memiliki Undang-undang dan dua Penetapan Presiden yang mengatur tentang desentralisasi di daerah. dikeluarkannya Undang-undang tersebut sesuai dengan situasi politik yang terjadi di Indonesia.

⁵⁹ Indonesia sistem Demokrasi Liberal berlangsung sejak tahun 1950 sampai dengan tahun 1959 saat dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. pada masa ini pergantian kabinet dilatar belakangi oleh perbedaan yang tajam antara partai politik dengan lawan pemerintah. Akibatnya banyak program kabinet yang tidak dapat diselesaikan, sehingga memunculkan ketidakstabilan politik. Untuk mengatasi keadaan ini, pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang salah satu isinya berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945, melalui dekrit presiden maka Indonesia masuk kedalam Demokrasi Terpimpin. *Terminologi Sejarah 1945-1950 dan 1950-1959*. Jakarta. 1996 : 151.

⁶⁰ Pasal 2 ayat 1 Undang-undang No.1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, perbedaan antara Undang-undang No.1 tahun 1957 dengan Undang-undang tahun 1948 menyangkut mengenai sistem otonomi riil, pembagian daerah, hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, organisasi pemerintah daerah, kekuasaan, tugas, dan kewajiban DPRD yang semakin luas. Namun dalam pelaksanaan pembentukan daerah otonom hanya berlangsung pada daerah tingkat II (Kabupaten). BN. Marbun, S.H. *Otonomi Daerah 1945 – 2005 ; Proses dan Realitas Perkembangan Otonomi Daerah sejak Zaman Kolonial sampai saat ini*. Sinar Harapan. 2006 : 62.

Skema 4
Struktur Pemerintahan Daerah Berdasarkan
Undang-undang No.22 tahun 1948



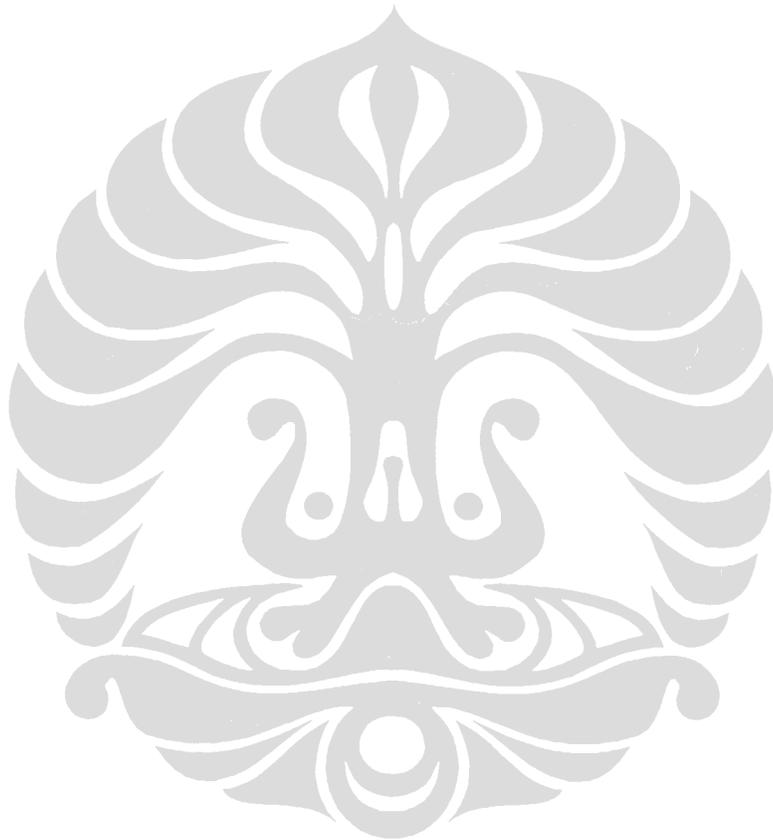
Sebelumnya telah disinggung mengenai Jepang berkuasa di Palembang tidak terlalu banyak mengubah susunan pemerintahan. Kecuali melakukan pergantian istilah-istilah dan sistem pemerintahan sipil menjadi militer. Secara umum tatanan

pemerintahan yang telah dilakukan oleh Pemerintahan Belanda tetap dipertahankan. Ketika Indonesia Merdeka, Palembang menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Selatan dengan status sebagai sebuah keresidenan. Setelah Sumatera dibagi ke dalam sub-sub provinsi, keresidenan Palembang menjadi bagian dari Sub Provinsi Sumatera Selatan, sebagai wilayah Sub Provinsi Sumatera Selatan adalah Keresidenan Bangka-Belitung, Bengkulu, Lampung, dan Palembang.

Pembagian tersebut tetap dipertahankan setelah Sub Provinsi Sumatera Selatan mendapatkan status sebagai Provinsi penuh. Selama berlangsungnya perang mempertahankan kemerdekaan terhadap Belanda yang berusaha untuk berkuasa kembali di wilayah Sumatera, status pemerintahan di pulau Sumatera menjadi Daerah Militer. Perubahan mendasar terhadap pemerintahan yang terjadi di Sumatera setelah menjadi Daerah Militer adalah jabatan Gubernur dan wakil Gubernur dijabat oleh golongan sipil dan militer. Sebagai Gubernur Militer dan Wakil Gubernur Militer di Sumatera Selatan dijabat oleh Dr. A.K. Gani dan Letnan kolonel Maludin Simbolon. Setelah pengakuan kedaulatan oleh Belanda, Sumatera Selatan kembali lagi menjadi Propinsi yang dituangkan dalam Undang-undang No.10 tahun 1948.

Untuk melaksanakan Undang-undang No. 22 tahun 1948 tentang pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 3 tahun 1950, secara resmi Provinsi Sumatera Selatan

terbentuk dengan wilayah yang meliputi Keresidenan Palembang, Keresidenan Bangka-Belitung, Keresidenan Bengkulu, dan Keresidenan Lampung. Peraturan Pemerintah ini kemudian dipertegas dengan dikeluarkannya Undang-undang darurat No. 16 tahun 1955 dan Undang-undang No.25 tahun 1959.⁶¹



⁶¹ *Profil Propinsi Republik Indonesia ; Sumatera Selatan*. Yayasan Bhakti Nusantara. Hal 122.

BAB III
DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DI PALEMBANG
1948 – 1957

Dari tahun 1945 hingga tahun 1957 pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai aturan tentang pemerintahan daerah. Di antaranya adalah Ketetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945, Undang-Undang No. 1 tahun 1945, Undang-undang No. 22 tahun 1948, Undang-undang No. 44 tahun 1950 mengenai pemerintahan daerah di daerah-daerah kawasan timur Indonesia, dan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957.¹ Peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat merupakan usaha pemberian kepercayaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangga, serta untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Selain itu, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki landasan hukum untuk hal-hal yang menjadi kewenangan masing-masing pihak.²

¹ J. Soedjati Djiwodono dan T.A. Legowo (Penyunting). *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. CSIS. 1996 :152

² berkaitan dengan pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan melalui pertama, Desentralisasi yaitu pelimpahan kekuasaan secara penuh kepada daerah untuk melakukan keputusan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan daerahnya. Kedua, Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah kepada para pejabat yang berada di daerahnya. Ketiga, *Medebewind* atau tugas perbantuan yang turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dalam administrasi pemerintahan daerah berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi yang luas, dibutuhkan suatu organisasi Pemerintahan Daerah. Menurut Kaho,³ organisasi mengacu pada dua pengertian umum. Yang pertama, organisasi merupakan lembaga, wadah atau kelompok fungsi. Yang kedua proses pengorganisasian, yakni sebagai cara di mana kegiatan organisasi ditempatkan dan pembagian tugas di antara para anggota agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan efisien. Tujuan organisasi harus dirumuskan dengan jelas, karena merupakan landasan dalam menetapkan haluan, bentuk, dan perkerjaan atau kegiatan yang akan dilaksanakan serta pejabat-pejabat yang akan melaksanakan. Dengan tujuan yang jelas, semua anggota organisasi, dari pimpinan hingga kepada pegawai yang terendah, dapat saling bekerjasama sesuai dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan bersama.

Agar tujuan tersebut dapat berjalan dengan baik dan pelaksanaan pemerintahan daerah mampu untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dibutuhkan suatu organisasi yang baik. Menurut The Liang Gie,⁴ organisasi adalah suatu proses yang hasilnya berupa rangka atau struktur sebagai wadah bagi berlangsungnya setiap usaha kerjasama, pola pembagian kerja antara orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang merupakan kesatuan pelaksana wewenang dan tugas itu berikut tanggungjawabnya, serta jalinan hubungan kerja diantara orang-orang atau satuan-satuan itu.

³ Josep Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta. 1991 : 232.

⁴ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah, di Negara Republik Indonesia Jilid III*. Gunung Agung. Jakarta. 1968 : 191.

Dalam Undang-undang No.1 tahun 1945, disebutkan sebagai organisasi pemerintahan terdiri dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), Badan Eksekutif, Kepala Daerah. BPRD bertugas untuk mengatur urusan rumah tangga daerah dan merupakan sebagai badan legislatif di daerah. Badan Eksekutif, merupakan pelaksana pemerintahan sehari-hari. Berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh BPRD, keanggotaan Badan Eksekutif dipilih oleh dan dari anggota BPRD. Kepala Daerah merupakan wakil Pemerintah Pusat di daerah dan menjadi ketua BPRD serta merangkap sebagai ketua Badan Eksekutif.⁵

Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1948 ditetapkan bahwa pemerintah daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Kepala Daerah merupakan wakil dari Pemerintah Pusat dan menjabat sebagai ketua dan anggota DPD. DPRD dan DPD tidak mengalami perubahan fungsi dalam pemerintahan di daerah sebagai sebuah badan legislatif. Mereka merupakan pelaksana pemerintahan sehari-hari di daerah. Perubahan terjadi pada kedudukan Kepala Daerah, bahwa Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagai pengawas terhadap DPRD dan DPD, serta memiliki hak untuk mengawasi pelaksanaan keputusan yang diambil oleh kedua dewan tersebut. Ia akan bertindak bila dipandang bertentangan dengan kepentingan umum atau dari peraturan peraturan perundangan yang lebih tinggi.⁶ Setelah dikeluarkan Undang-undang No. 22 tahun 1948, kedudukan kepala daerah sebagai ketua BPRD dan DPD yang dicantumkan pada Undang-undang No. 1 tahun 1948 dihapuskan. Kepala

⁵ The Liang Gie. *Op.Cit.* hal 193.

⁶*Ibid*

daerah hanya sebagai ketua dari DPD sebagai Dewan Eksekutif pada Pemerintahan di daerah.⁷

Undang-undang pengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pertama merupakan hasil dari ketetapan PPKI. Karena Indonesia baru saja menjadi suatu negara merdeka, dibutuhkan suatu tindakan yang cepat dan efisien. Dalam penyusunannya peraturan itu masih bersifat singkat, serta sesuai dengan perkembangan yang berlaku pada masa tersebut. Untuk pembagian daerah di dalam negeri, Republik Indonesia dibagi ke dalam 8 provinsi. Masing-masing provinsi dipimpin oleh seorang gubernur. Provinsi tersebut di bagi atas Keresidenan yang dikepalai oleh Residen. Pembentukan badan legislatif pada tingkat nasional terwujud di dalam sebuah Komite Nasional Pusat yang disahkan pada tanggal 29 Agustus 1945. Dengan dasar ini, dibentuk pula Komite Nasional Daerah atas usul Komite Nasional Pusat melalui Undang-Undang No. 1 tahun 1945. Komite Nasional Daerah merupakan Badan Perwakilan Daerah yang diadakan untuk setiap tingkat Pemerintahan Daerah kecuali daerah khusus, seperti Surakarta dan Yogyakarta. Pada masa ini, fungsi Komite Nasional Pusat dan Komite Nasional Daerah sebagai pendamping Kepala Daerah untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari. Pembagian wewenang dari Pemerintah Pusat untuk Pemerintah Daerah belum jelas. Hanya disebutkan bahwa “asal tidak bertentangan dengan kebijakan Pemerintahan Pusat.”⁸

Melalui Undang-undang No. 22 tahun 1948 merupakan penyempurnaan terhadap Undang-undang No.1 tahun 1945. menurut The Liang Gie,⁹ pembuatan undang-undang ini dilakukan untuk mengimbangi undang-undang dibuat oleh Belanda untuk negara

⁷ Otong Rosadi. *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Praktek*. Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang, Jakarta. 2004 : 74.

⁸ Tim. *Local Autonomy in urban areas : a Compertive study of local Autonomy ini Depok and Tama City*. 2003 : 31.

⁹ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Republik Indonesia jilid II*. 1968 : 121

federal, sehingga isi Undang-Undang No.22 tahun 1948 harus bersifat demokratis. Lembaga pemerintahan telah terbentuk melalui dewan eksekutif yaitu Dewan Pimpinan Daerah, legislatif melalui Dewan Perwakilan Daerah. Pelaksana penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam pelaksanaan harian dibentuk Dewan Perwakilan Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD.¹⁰ Undang-undang No. 22 tahun 1948 membagi daerah menjadi Provinsi, Kabupaten (kota besar), dan Desa (kota kecil). Pada perkembangan selanjutnya, susunan wilayah tersebut diubah menjadi Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten), dan Daerah Tingkat III (Desa). Provinsi mengawasi Kabupaten dan Kabupaten mengawasi Desa. Hal ini mungkin dilakukan karena terdapat dua asas penyelenggaraan pemerintahan yaitu asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Perbedaan yang terkandung dalam Undang-undang No.1 tahun 1945 dan Undang-undang No. 22 tahun 1948 terlihat dalam skema berikut,

UNDANG-UNDANG NO.1 TAHUN 1945	UNDANG-UNDANG NO.22 TAHUN 1948
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kedaulatan rakyat daerah. 2. Menampung semangat kedaulatan rakyat,pada awal kemerdekaan Indonesia. 3. Lembaga Pemerintahan Daerah Badan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan eksekutif, dan kepala daerah. 4. Kepala Daerah ketua Badan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi bukan anggota dan tidak memilikik hak suara dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. menjabat sebagai ketua yang merangkap sebagai anggota badan eksekutif. Kepala daerah adalah pejabat pusat yang diangkat oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. 5. Posisi Dewan Perwakilan Rakyat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistem Pemerintahan daerah yang demokratis. 2. Menunjukan bahwa sistem pemerintahan daerah di Republik Indonesia lebih demokratis dari sistem pemerintahan di negara buatan Belanda. 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah berdasarkan sistem pemerintahan kolegal. 4. Wakil Pemerintah Pusat di daerah, merangkap ketua dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, Kepala Daerah bukan bagian struktur pemerintah daerah. 5. Dewan Perwakilan Daerah Rakyat Daerah sebagai pelaksana utama

¹⁰ Tim. Op. Cit. hal 8.

<p>Daerah sebagai badan legislatif yang mengatur rumah tangga daerah.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Sistem pengawasan dipercayakan kepada Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan batasan asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. 7. Satuan daerah otonom adalah Keresidenan, Kota dan Kabupaten. 8. Tumpuan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah Propinsi dan Keresidenan. 	<p>untuk mengatur rumah tangga daerah. sebagai lembaga legislatif dan memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Dewan Perwakilan Daerah,serta mencalonkan Kepala Daerah.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. sistem pengawasan dipercayakan melalui Kepala Daerah sebagai wakil dari Pemerintah Daerah. 7. satuan daerah otonom adalah Propinsi, Kabupaten (kota besar), dan desa. 8. tumpuan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah Propinsi.
--	--

Perubahan politik di tingkat nasional terjadi pada kurun waktu tahun 1950 sampai dengan tahun 1959. Indonesia mengalami Demokrasi Liberal. Undang-undang Dasar yang berlaku pada tahun 1950 adalah Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950) adalah konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Berlakunya Undang-undang Dasar Sementara 1950 telah membawa Indonesia kepada bentuk Demokrasi Liberal, dengan ditandai oleh jumlah partai politik yang banyak.

Jumlah partai politik yang ada lebih dari 20. Masyumi, PNI, NU dan PKI merupakan partai politik mendapatkan suara terbanyak pada pemilu tahun 1955.¹¹ Pada periode ini partai-partai politik memiliki pengaruh kuat dalam pemerintahan. Mereka berlomba-lomba untuk memperkuat posisi mereka dalam pemerintahan, khususnya dengan berbagai programnya. Akibatnya Republik Indonesia mengalami ketidakstabilan dalam kehidupan politik. Masing-masing golongan dan partai politik lebih mementingkan

¹¹ Tim Penulis (Tedi Rachmat, Siswantari, Nonpriyasman, Nana Nurliana). *Tantangan dan Rongrongan Terhadap Keutuhan dan Kesatuan Bangsa Kasus PRRI*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional. Jakarta. 1992 : hal 1.

kepentingan kelompok dan golongannya. UUDS 1950 ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Konstitusi ini dinamakan "sementara", karena menunggu terpilihnya Dewan Konstituante hasil pemilihan umum yang akan menyusun konstitusi baru. Pemilihan Umum 1955 berhasil memilih Dewan Konstituante secara demokratis, namun Dewan Konstituante tersebut gagal membentuk konstitusi baru. Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, yang berisi kembali berlakunya UUD 1945.

Pada masa ini pergantian kabinet dilatar belakangi oleh perbedaan ideologi yang tajam di antara partai-partai yang ada. Perbedaan ini menyebabkan program-program kabinet tidak dapat diselesaikan.¹² Pada masa Demokrasi Liberal yang juga penting adalah pembuatan peraturan mengenai pemerintahan di daerah. Usaha pertama dilakukan pada Kabinet Natsir. Menteri Dalam Negeri Mr. Assaat membentuk sebuah panitia desentralisasi yang ditugaskan untuk merancang undang-undang tentang otonomi daerah yang dapat diberlakukan di seluruh Indonesia. Ketika rancangan undang-undang hampir selesai dibuat, Kabinet Natsir bubar karena adanya Mosi Hadikoesomo.¹³

Kemudian Kabinet Nasir digantikan oleh Kabinet Soekiman yang juga membentuk panitia untuk mempelajari hasil rancangan undang-undang yang dibuat sebelumnya. Namun sebelum kabinet Soekiman membuat keputusan terhadap hasil panitia tersebut, pada bulan februari 1952 dilakukan penyerahan kembali mandat. Kabinet Wilopo yang menggantikannya berusaha melakukan evaluasi terhadap hasil-hasil

¹² Beberapa kabinet yang pernah terbentuk dalam kurun waktu tahun 1950 sampai dengan 1959, diantaranya adalah 1. Kabinet Karya (Zaken Kabinet). 2. Kabinet Natsir. 3. Kabinet Wilopo. 4. Kabinet Ali-Wongso. 5. Kabinet Burhanuddin Harahap. 6. Kabinet Soekiman.

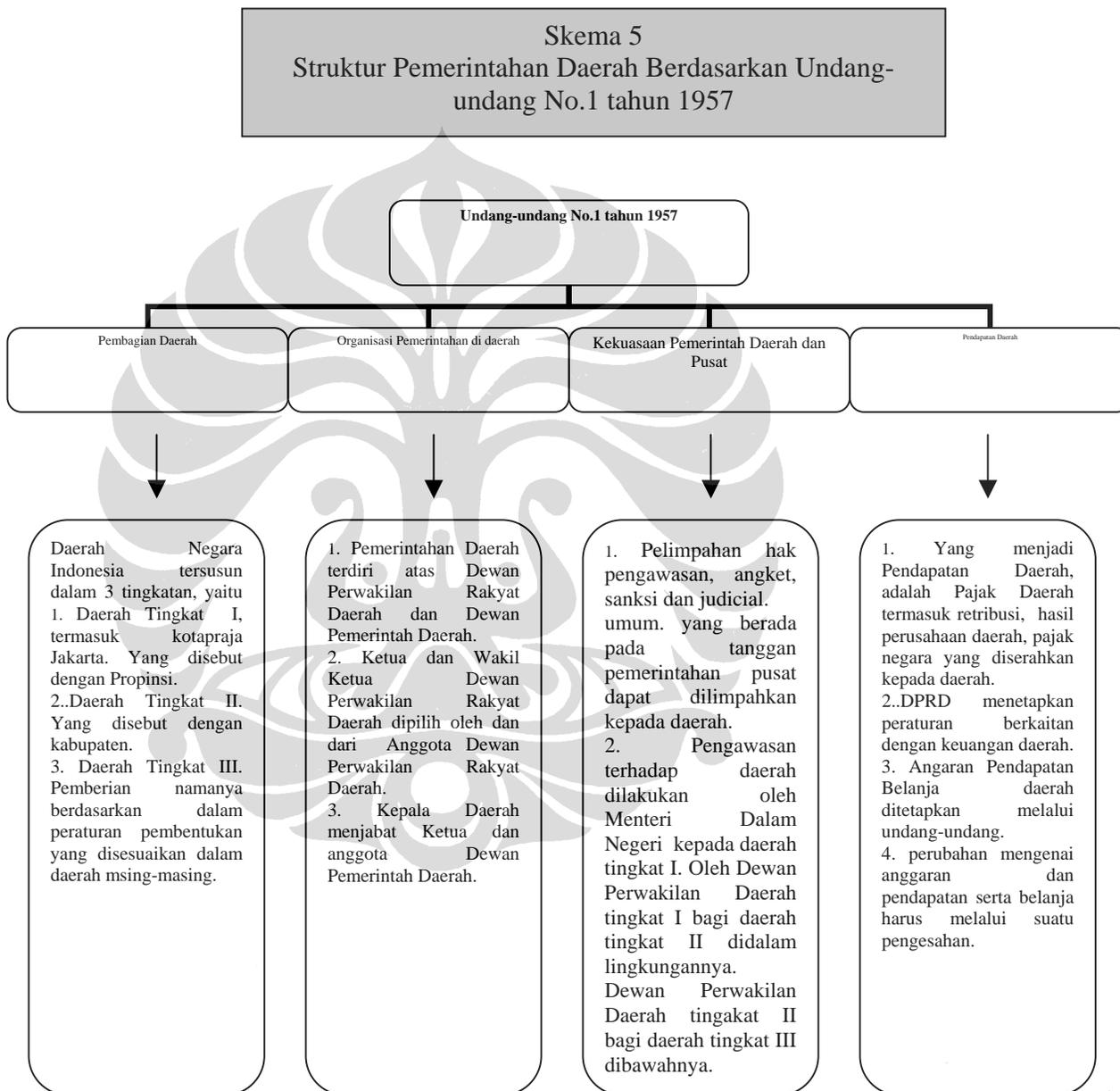
¹³ Mosi Hadikoesomo mengenai pencabutan peraturan pemerintah no. 39 tahun 1950.

yang dilakukan kabinet sebelumnya dengan memberikan 9 hal yang harus diperhatikan, yaitu pembagian dan tingkatan daerah-daerah otonom, Susunan Pemerintahan Daerah, Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Isi dari otonomi yang akan diberikan, kemudian berkaitan dengan asas *medebewind*, pengawasan terhadap daerah, serta perimbangan keuangan.

Namun sebelum semuanya selesai dilakukan kembali, kabinet ini mengalami kejatuhan. Sebagai pengantinya, Kabinet Ali Sastroamidjojo pada awal tahun 1954 berhasil menyelesaikan rancangan undang-undang pemerintahan daerah yang menekankan kepada isi dari otonomi, jumlah daerah yang dapat dibentuk dalam sistem otonomi, kedudukan Kepala Daerah dalam rangka otonomi, serta pengawasan oleh pusat atas kebijaksanaan yang diberlakukan kepada daerah. Sekali lagi sebelum pemerintah berhasil memutuskan maka Kabinet Ali digantikan oleh Kabinet Burhanuddin pada bulan Agustus 1955. Setelah melalui serangkaian perundingan terhadap peraturan pemerintahan daerah maka rancangan undang-undang tersebut disetujui secara mutlak oleh fraksi yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada tanggal 18 Januari 1957 rancangan tersebut disahkan menjadi Undang-undang No. 1 tahun 1957, yang berisikan bab pertama merupakan ketentuan umum, bab kedua berisikan pembagian wilayah Republik Indonesia dalam daerah-daerah yang berotonom, bab ketiga merupakan bentuk dan susunan pemerintahan daerah. Bab empat, berisikan kekuasaan, tugas, dan kewajiban pemerintah daerah. Bab lima mengenai sekretaris dan pegawai daerah. Bab enam berkenaan dengan keuangan daerah. Bab tujuh merupakan tentang pengawasan terhadap daerah, dan bab 8 merupakan berkaitan dengan

peraturan peralihan. Bab 9 merupakan peraturan penutup. Setelah melewati serangkaian perundingan yang dilakukan oleh Kabinet yang terbentuk pada masa pelaksanaan Demokrasi Liberal maka Undang-undang No.1 tahun 1957 terbentuk, sehingga di seluruh wilayah negara Indonesia berlaku undang-undang ini.¹⁴



¹⁴ *Otonomi atau Federalisme ; Dampaknya Terhadap Perekonomian.* Suara Pembaruan. 2000 : hal 273.

Untuk tingkatan Pemerintahan Daerah, Indonesia dibagi kedalam provinsi-provinsi, sedangkan secara administrasi maka dibagi atas empat tingkatan pemerintah. Setiap provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur yang diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I.¹⁵ DPRD berkerjasama dengan Gubernur dalam menetapkan peraturan-peraturan Daerah dan anggaran belanja Provinsi.

3.1. Bentuk dan Susunan Pemerintahan di Daerah Palembang 1945-1948

Ketika proklamasi kemerdekaan diumumkan di Jakarta, bentuk dan sistem pemerintahan di Palembang dan Provinsi Sumatera Selatan tidak mengalami perubahan. Struktur pemerintahan masih tetap sama seperti di bawah pendudukan militer Jepang. Pimpinannya memiliki jabatan yang disebut *Tyokan*.¹⁶ Sebagai lembaga pemerintahan militer di Palembang, ditetapkan *Syumobu* yang dipimpin oleh seorang *Syumobuco* atau pejabat yang berwenang memerintah suatu wilayah (*syu*). Begitu juga dengan jabatan-jabatan strategis masih diduduki oleh orang-orang Jepang. Meskipun jumlah orang Indonesia bertambah cukup besar dibandingkan ketika Belanda meninggalkan Palembang bulan Pebruari 1942, dalam birokrasi yang dibentuk oleh pemerintah militer Jepang sebagian besar orang Indonesia hanya menjadi pegawai pemerintah biasa. mereka tidak menduduki jabatan strategis. Di samping itu dalam pelaksanaan tugas sehari-hari para pegawai Indonesia ini tidak terlepas dari kontrol orang-orang Jepang baik sipil maupun militer.¹⁷

¹⁵ Undang-undang No.1 tahun 1957 pasal 24

¹⁶ *Tyokan* ini membawahi pemerintahan militer dari wilayah yang diperintah oleh Satuan AD XVI dengan kedudukan di Bukittinggi. Pada saat kemerdekaan Indonesia diumumkan, yang menjabat sebagai *Tyokan* adalah Letnan Jenderal Tosio Myako. *Republik Indonesia Propinsi Sumatera Selatan* (Jakarta, 1954, Kementrian Penerangan RI), halaman 33.

¹⁷ J. van der Wal, *Officiele bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische btrekkingen 1945-1950, eerste deel, 10 Agustus – 8 November 1945* ('s Gravenhage, 1992, Martinus Nijhoff), halaman

Beberapa hari setelah proklamasi kemerdekaan dikumandangkan dan gerakan kaum pemuda nasionalis mengambil alih pemerintahan dari Jepang secara sepihak, pemerintahan baru dibentuk. Pembentukan pemerintahan ini dilakukan oleh para tokoh pemuda terutama di bawah pimpinan Dr. A.K. Gani. Mereka menyatakan bahwa Provinsi Palembang mendukung proklamasi kemerdekaan yang dinyatakan oleh Soekarno-Hatta tanggal 17 Agustus 1945 di Jakarta. Di samping itu mereka juga menyatakan bahwa Provinsi Palembang adalah bagian dari Republik Indonesia di bawah pemerintahan seorang gubernur, yang untuk sementara dijabat oleh A.K. Gani sendiri. Gani kemudian mengangkat para tokoh pergerakan pemuda dan tokoh masyarakat pada jabatan pemerintahan. Dengan demikian sejak akhir bulan Agustus 1945 sistem pemerintahan yang baru telah dibentuk di Provinsi Palembang.

Sebagai bukti nyata dari tekad tersebut di atas, A.K. Gani pada tanggal 23 Agustus 1945 mengumpulkan para tokoh masyarakat dari kalangan pemuda, gerakan nasionalis, agamis dan intelektual, khususnya mereka yang mendukung diproklamasikannya Indonesia. Di antara mereka yang hadir adalah Dr. M. Isa, R.M. Mursodo, H. Cikwan, Ir. Ibrahim, Abdulrozak, Rd. Hanan, Asaari, R.M. Utoyo, Nungcik Ar., dan R.Z. Fanani. Dari para undangan ini, mereka memiliki latar belakang bekas birokrat, kalangan terpelajar, dan tokoh informasi di antara masyarakat. Mereka kemudian bersepakat untuk membentuk pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah Palembang ini sejak akhir bulan Agustus 1945 dilaksanakan oleh kepala daerah (residen) dan A.K. Gani atas dukungan para tokoh tersebut diangkat menjadi residen pertama. Pada saat pengangkatan Gani berlangsung, di tingkat pusat pemerintah RI di Jakarta telah menetapkan bahwa Indonesia dibagi dalam

sejumlah provinsi. Pulau Sumatera dijadikan sebagai satu provinsi dengan ibukota Medan. Sebagai gubernur pertama, Soekarno menunjuk Teuku Moh.Hasan dari Aceh sementara wakilnya adalah Dr. Lumban Tobing dari Tapanuli. Penunjukkan ini dilakukan pada tanggal 19 Agustus 1945 setelah UUD 1945 disahkan yang memuat tentang pemerintahan daerah di bawah pemerintah pusat.¹⁸

Sebagai konsekuensi dari struktur pemerintahan yang dibentuk di atas, Gubernur Hasan menjadi pemimpin pemerintahan untuk seluruh pulau Sumatera yang membawahi sejumlah keresidenan, termasuk Sumatera Selatan yang beribukota di Palembang. Ketika Gani diangkat menjadi residen, Gubernur Hasan masih berada di Jakarta untuk menghadiri pelantikannya sebagai Gubernur oleh Presiden Soekarno. Dengan demikian, perkembangan di Sumatera Selatan tidak terdengar olehnya sampai awal September 1945.

Sementara itu A.K. Gani berunding dengan para tokoh lain dan mengambil kesepakatan bahwa dalam melaksanakan pemerintahan, residen akan didampingi oleh Komite Nasional Daerah (KND). KND ini akan bertindak seperti KNIP yang berada di pusat menggantikan PPPKI pada tanggal 19 Agustus 1945.¹⁹ Fungsi utama dari KND adalah menjalankan kekuasaan legislatif sebagai pendamping dan sekaligus memberikan pertimbangan kepada eksekutif. KND Keresidenan Sumatera Selatan dibentuk pada tanggal 3 September 1945 dan menampung 40 orang anggota yang terdiri atas wakil dari kelompok-kelompok penting sebagai unsur masyarakat. Atas kesepakatan yang hadir, sebagai ketua KND Sumatera Selatan diangkat Dr. M. Isa dan wakilnya adalah A.S. Mancik. Sejak itu Keresidenan Sumatera Selatan sudah memiliki lembaga pemerintahan

¹⁸ Suprayitno, *Menuju Indonesia Baru : Revolusi Sosial di Sumatera Timur* (Yogyakarta, 2000, Yayasan untuk Indonesia).

¹⁹ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Jakarta, 2005, Serambi), halaman 439.

eksekutif yang dipimpin oleh Residen Dr. A.K. Gani dan lembaga legislatif yang dipimpin oleh Dr.M.Isa dengan bentuk KND Sumatera Selatan.

Perkembangan di Palembang ini terdengar oleh pemerintah pusat, termasuk Presiden Soekarno. Ketika menerima berita ini, Presiden Soekarno mendukung tindakan A.K. Gani. Pada hari itu, Presiden Soekarno mengirimkan kawat yang merestui dan mengesahkan A.K. Gani sebagai residen Sumatera Selatan dan Dr. M. Isa sebagai ketua KND Sumatera Selatan pada tanggal 4 September 1945. Berita ini diterima oleh Gani dan Isa keesokan harinya. Dengan restu dari pemerintah pusat, A.K. Gani mengumumkan bahwa sejak tanggal 6 September 1945 semua pegawai pemerintah bangsa Indonesia ditetapkan sebagai pegawai negeri dan tunduk pada pemerintah daerah Sumatera Selatan yang mewakili pemerintah RI di Jakarta. Pengumuman ini juga berlaku bagi para pegawai perusahaan-perusahaan negara yang berada di Sumatera Selatan.

Setelah pemerintahan terbentuk di Sumatera Palembang dan sejumlah keresidenan lain, Gubernur Hasan kembali ke Medan. Pada tanggal 13 September 1945 Gubernur Hasan diumumkan sebagai kepala pemerintahan provinsi Sumatera.²⁰ Sementara itu Presiden Soekarno mendapatkan persetujuan dari KNIP untuk melantik A.K. Gani sebagai residen pertama untuk wilayah Sumatera Selatan. Pelantikan A.K. Gani dilakukan berdasarkan keputusan Presiden RI tanggal 25 September 1945. Dengan demikian sejak tanggal 25 September 1945 secara resmi pemerintahan Keresidenan Sumatera Selatan dibentuk dan menjadi bagian dari pemerintahan Provinsi Sumatera.

²⁰ *Republik Indonesia: Propinsi Sumatera Selatan, op.cit.,* halaman 54. Setengah tahun kemudian, pada tanggal 12 April 1946 sebuah lembaga legislatif dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat dibentuk untuk Provinsi Sumatera. Pembentukan yang terlambat ini disebabkan oleh pergolakan sosial yang terjadi di Aceh dan menjalar ke Sumatera Timur dan Riau pada bulan Januari-Maret 1946. Lihat Anthoni Reid, *Runtuhnya Kerajaan-Kerajaan di Sumatera* (Jakarta, 1989, Sinar Harapan).

Sistem pemerintahan Keresidenan Sumatera Selatan ini tidak bertahan lama. Pada bulan Desember 1945 KND Palembang memutuskan untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat. Jika KND terdiri atas anggota-anggota yang diangkat, DPR Daerah Palembang ini akan terdiri atas orang-orang yang dipilih rakyat sehingga murni menjadi wakil rakyat. Akan tetapi mengingat tidak mungkin mengadakan pemilihan umum, beberapa pimpinan dalam KND mengusulkan untuk mengadakan Kongres Rakyat Daerah Palembang, yang akan dilaksanakan oleh panitia khusus dari para anggota KND.

Pada bulan Desember 1945 Kongres Rakyat diadakan. Mereka yang diundang adalah semua perwakilan golongan, organisasi politik, organisasi massa dan juga ikatan masyarakat tradisional (*marga*). Dalam rapat itu disepakati bahwa mereka tetap akan mengadakan pemilihan umum yang bermaksud memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam DPR. Bertolak dari keinginan itu, mereka setuju bahwa untuk setiap 250 ribu suara rakyat, seorang wakil akan diangkat. Dengan demikian setiap kelompok yang mewakili golongan atau organisasi akan mengirimkan wakilnya. Atas kesepakatan para peserta rapat, jumlah anggota DPR Daerah ini adalah 60 orang. Hasil rapat ini kemudian memutuskan untuk menyusun peraturan yang mendasari pembentukan DPR dan penyelenggaraan pemilihan umum.

Setelah dicapai kesepakatan mengadakan pemilihan umum, KND mengeluarkan Undang-Undang KND nomor 1 tahun 1945 tentang pembentukan DPR. Dalam pemilihan umum sederhana yang diadakan pada akhir bulan Desember, nama-nama 60 orang para anggota lembaga legislatif ini dimunculkan. Mereka yang terpilih sebagai wakil rakyat kemudian dilantik oleh Residen A.K. Gani dan menduduki kursinya sebagai DPR pertama untuk wilayah Sumatera Selatan. Dengan demikian sejak bulan Januari 1946,

ketika DPR ini mengadakan sidang pertama, wewenang legislatif dialihkan dari KND kepada DPR. Kepemimpinan DPR ini tetap dijabat oleh para pemimpin KND lama.

Sebagai langkah pertama dalam melaksanakan program kerjanya, DPR membentuk Badan Pekerja. Badan Pekerja ini akan menangani masing-masing bidang seperti politik dan keamanan, ekonomi dan kesejahteraan, sosial, kebudayaan dan lain-lain. Dr. M. Isa yang menjadi pemimpin DPR ini juga merangkap jabatan pada salah satu Badan Pekerja. Setiap Badan Pekerja akan merumuskan suatu usul yang akan dibahas dalam sidang DPR sebelum diajukan kepada Residen untuk dijadikan Undang-Undang Daerah. Sebaliknya, Badan Pekerja ini akan membahas masukkan dari Residen sesuai dengan bidang masing-masing yang diserahkan lewat DPR.

Akan tetapi sistem pemerintahan baru di Sumatera Selatan ini tidak lama berlangsung. Perubahan terjadi sebagai akibat dari faktor luar. Pada tanggal 12 April 1946 DPR Provinsi Sumatera mengadakan sidang pertamanya. Berbeda dengan DPR Daerah Sumatera Selatan yang diisi oleh para wakil hasil pilihan rakyat, para anggota DPR Provinsi Sumatera dipenuhi oleh wakil-wakil dari setiap Keresidenan. Wakil-wakil ini merupakan calon-calon yang dikirimkan oleh KND atau DPR daerah di masing-masing Keresidenan yang menjadi bagian dari Provinsi Sumatera.

Dalam sidang pertama itu, DPR Sumatera membahas persoalan pemerintahan yang dihadapi oleh eksekutif di ibukota Provinsi Sumatera. Adanya gerakan di daerah yang bersifat revolusi sosial menunjukkan bukti bahwa pemerintah provinsi belum mampu menegakkan kontrolnya secara utuh. Di samping itu juga adanya keluhan tentang sulitnya hubungan antara daerah dan pusat sangat menghambat kemajuan daerah masing-masing. Sebagai jalan keluar dari persoalan ini, DPR sepakat untuk membentuk satuan

wilayah baru yang disebut sub-provinsi. Sub-provinsi akan mencakup beberapa keresidenan dan dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut Gubernur Muda. Dari hasil kesepakatan yang dicapai, seluruh wilayah Provinsi Sumatera dibagi menjadi tiga sub-provinsi : Utara yang mencakup Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli; Tengah yang mencakup Keresidenan Riau, Sumatera Barat, dan Jambi; Selatan yang mencakup Sumatera Selatan (Palembang), Bengkulu dan Lampung.

Pejabat Gubernur Muda akan diangkat untuk membawahi masing-masing wilayah sub-provinsi ini. Gubernur Muda ini lebih tepat dianggap sebagai koordinator wilayah yang akan memantau dan melakukan koordinasi atas kinerja para residen di wilayahnya. Ia akan membuat laporan tentang hasil kerja masing-masing residen kepada Gubernur di Medan dan menjadi penengah dalam kerjasama antar keresidenan di wilayah pemerintahannya. Dengan demikian jabatan Gubernur Muda ini tidak bisa dianggap sebagai jabatan eksekutif dengan kekuasaan administrasi yang jelas. Sebaliknya jabatan Gubernur Muda ini lebih bersifat jabatan administratif.

Pada bulan Mei 1946 pengangkatan para Gubernur Muda mulai dilakukan. Untuk pejabat Gubernur Muda wilayah Sumatera bagian selatan ditunjuk A.K. Gani oleh Gubernur T. Muh. Hasan. Bersama dengan itu, beberapa tokoh Palembang juga dipindahkan dari tempat kedudukannya semula. R.M. Utoyo yang menjadi wakil ketua DPR Daerah dipindahkan sebagai wakil residen di Jambi. R.Z. Fanani yang juga menjadi pimpinan Badan Pekerja DPR dipindahkan menjadi Kepala Jawaban Sosial Provinsi Sumatera dengan kedudukan di Bukit Tinggi. Sebaliknya jabatan residen yang ditinggalkan oleh A.K. Gani kemudian ditempati oleh Dr. M. Isa.²¹

²¹ *Republik Indonesia: Propinsi Sumatera Selatan, ibid.*, halaman 54.

Melihat proses mutasi besar-besaran yang terjadi di kalangan elit birokrasi Keresidenan Sumatera Selatan tersebut, bisa diduga bahwa tindakan yang diambil oleh Gubernur Teuku Muh. Hasan merupakan usaha untuk melumpuhkan kekuatan yang dipupuk oleh A.K. Gani. Jabatan yang diserahkan kepada Gani meskipun lebih tinggi daripada residen, tidak memiliki nilai yang strategis. Gani tidak lagi memiliki kekuasaan dan terutama tidak lagi bisa berhubungan langsung dengan masyarakat serta tidak mengontrol pemerintahan daerah. Begitu juga dengan orang-orang yang dekat dengannya sebagian besar dipindahkan ke tempat lain yang tidak dikenalnya. Sebaliknya, langkah Hasan tersebut membuka jalan bagi Dr. M. Isa untuk menampilkan diri setelah selama ini tertutup oleh bayang-bayang Gani dalam panggung politik Sumatera Selatan. Jabatan sebagai residen bagi Isa merupakan titik tolak untuk mengembangkan karir politiknya lebih lanjut di Sumatera Selatan.

Setahun berjalan sebelum perubahan baru dalam sistem pemerintahan di Sumatera Selatan terjadi. Pada tanggal 3 Juli 1947 Belanda melancarkan agresi militer yang pertama. Meskipun prioritas utama serangan ini ditujukan terhadap Jawa, pada minggu berikutnya aksi militer juga mulai diarahkan ke Sumatera. Serangan Belanda dipusatkan di beberapa daerah seperti di Riau, Jambi dan Palembang. Sasaran mereka adalah daerah-daerah perkebunan yang memiliki potensi sebagai sumber produksi bagi kekuatan ekonomi Republik Indonesia. Dengan lumpuhnya aktivitas perkebunan ini, Van Mook menduga bahwa kekuatan RI akan runtuh dan akhirnya RI akan terhapus.

Terlepas dari keberhasilan agresi militer Belanda itu, dampaknya pada administrasi pemerintahan di Provinsi Sumatera sangat terasa. Sebagai bagian wilayah RI yang lebih luas daripada di Jawa dan lebih sedikit penduduknya, aparat pemerintahan RI

di Sumatera yang tergabung dalam pemerintahan provinsi mengalami kesulitan dalam menerapkan kontrol dan koordinasi wilayah. Meskipun kebijakan untuk membentuk tiga sub-provinsi sudah diambil, hasil dari penerapan kebijakan ini belum tampak. Bahkan ada dugaan bahwa kebijakan itu diambil lebih didasarkan pada pertimbangan politik daripada efisiensi pemerintahan. Situasi semakin dipersulit dengan pendudukan oleh pasukan Belanda di beberapa bagian wilayah Provinsi Sumatera, yang tidak memungkinkan pelaksanaan pemerintahan di sana.

Atas dasar pertimbangan tersebut di atas, pemerintah pusat di Yogyakarta memutuskan untuk mencari jalan keluar bagi krisis pemerintahan yang dialami Provinsi Sumatera. Para pejabat tinggi Indonesia menyadari bahwa wilayah Sumatera terlalu luas untuk dijadikan sebagai suatu provinsi. pada bulan Mei 1948 Presiden Soekarno memutuskan untuk membagi pulau Sumatera dalam beberapa provinsi dan membubarkan pemerintahan satu provinsi. Berdasarkan konsep itu, Presiden Soekarno mengusulkan kepada Perdana Menteri Muh. Hatta agar mengeluarkan keputusan sehubungan dengan pembagian administrasi pemerintahan atas pulau Sumatera. Hatta menyetujui hal itu dan mengeluarkan Undang-Undang nomor 10 tahun 1948. Menurut Undang-Undang ini, seluruh pulau Sumatera dibagi menjadi tiga provinsi yaitu Sumatera Utara, Sumatera Tengah dan Sumatera Selatan. Masing-masing provinsi diperintah oleh seorang gubernur.

Untuk memudahkan pelaksanaan Undang-Undang ini, sub-provinsi yang menjadi wilayah koordinasi pemerintahan dijadikan sebagai satuan wilayah administrasi pemerintahan dengan sebutan provinsi. Otomatis para pejabat Gubernur Muda yang sebelumnya memimpin sub-provinsi diangkat menjadi Gubernur yang memerintah wilayah koordinasinya masing-masing. Untuk melaksanakan perubahan sistem

pemerintahan ini, pemerintah pusat membentuk Komisariat Pemerintah Pusat di Sumatera yang akan mengawasi dan mengarahkan pembentukan tiga provinsi tersebut. Pada kesempatan kunjungan Presiden Soekarno ke Bengkulu tanggal 7 Juni 1948, Komisariat tersebut dilantik sebagai wakil dari pemerintah pusat. Komisariat ini akan mempertanggungjawabkan hasil kerjanya langsung kepada Presiden RI.

Pada saat bersamaan dengan pelantikan Komisariat ini, Gubernur pertama untuk Provinsi Sumatera Selatan yang berkedudukan di Palembang juga dilantik. Pejabat ini adalah Dr. M. Isa yang sebelumnya menjadi residen Sumatera Selatan. Hal ini menimbulkan keheranan di kalangan beberapa pihak. Mereka menduga bahwa Gubernur Sumatera Selatan yang pertama adalah Dr. A.K. Gani, yang sebelumnya telah menjabat sebagai Gubernur Muda. Akan tetapi pemerintah pusat di Yogyakarta lebih memilih Dr. M. Isa sebagai pejabat yang baru.²² Dengan demikian sejak tanggal 7 Juni 1948 Provinsi Sumatera Selatan terbentuk yang membawahi Keresidenan Bengkulu, Keresidenan Palembang dan Keresidenan Lampung.

3.2. Pembagian Wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah

Setelah Provinsi Sumatra Selatan sebagai suatu satuan administrasi pemerintahan baru dibentuk pada bulan Juni 1948, langkah pertama yang diambil oleh pemerintah daerah yang baru ini adalah membuat program kerja baru. Program kerja ini harus ditetapkan dalam sejumlah peraturan daerah yang berbentuk perundang-undangan. Sesuai dengan UUD 1945 yang diberlakukan oleh pemerintah pusat saat itu, penyusunan peraturan daerah harus dilakukan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.

²² Ada desas-desus beredar saat itu bahwa naiknya Dr. M. Isa sebagai Gubernur pertama di Provinsi Sumatera Selatan adalah berkat keberhasilan lobi sahabatnya, Sjafruddin Prawiranegara, kepada Ir. Soekarno.

Lembaga eksekutif dalam hal ini telah terbentuk yaitu Gubernur dan staf bawahannya sebagai pelaksana pemerintahan daerah. Sementara itu lembaga legislatif masih belum ada.

Di bidang legislatif, lembaga yang ada di Sumatera Selatan adalah DPR Daerah yang dibentuk pada bulan Desember 1945 sebagai pengganti KND. Karena DPR Daerah ini bertugas menjadi lembaga legislatif yang mendampingi Residen Sumatera Selatan sebagai eksekutif, dengan dibentuknya pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan sebagai eksekutif baru, tidak ada lembaga legislatif yang mendampinginya. DPR Provinsi Sumatera lama yang dibentuk tanggal 12 April 1946 otomatis telah dibubarkan seiring dengan penghapusan Provinsi Sumatera sebagai satuan administrasi pemerintahan daerah.

Untuk melengkapi hal ini, pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan bermaksud untuk membentuk sendiri lembaga legislatifnya. Lembaga ini terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Selatan. Seperti halnya DPR Keresidenan Sumatera Selatan, DPR Provinsi Sumatera Selatan juga diisi oleh para wakil yang diajukan oleh kelompok-kelompok masyarakat. Namun berbeda dengan DPR lama yang terdiri atas para wakil golongan dan tokoh-tokoh informal, pada DPR baru kondisi politik sudah berbeda. Di Sumatera Selatan sejak awal tahun 1946 partai-partai politik telah terbentuk.²³ Partai-partai politik yang dibentuk di Sumatera Selatan adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Sosialis Indonesia, Partai Komunis Indonesia (PKI), dan

²³ Pembentukan partai-partai politik ini dimulai sejak bulan November 1945 ketika terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan RI dari presidensial menuju parlementer. Perdana Menteri Mohamad Hatta mengeluarkan Maklumat no. X/1945 yang memuat tentang pembentukan partai-partai politik. Tujuan dari keputusan ini adalah untuk membuktikan bahwa Republik Indonesia menganut azas demokrasi dan bukan merupakan negara buatan fasisme Jepang. Lihat A.B. Lopian, dkk., *Terminologi Sejarah 1945-1950 dan 1950-1959* (Jakarta, 1996, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI), halaman 42.

kelompok-kelompok agama serta organisasi masyarakat. Mereka mengirimkan wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR Provinsi.

Sebelum pemilihan bagi keanggotaan DPR ini diadakan, dasar hukum yang mengesahkan tindakan tersebut harus dicari. Langkah ini tidak lama karena pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 pada tanggal 10 Juli 1948 yang berlaku untuk wilayah RI di Jawa dan Sumatera. UU ini mengatur tentang pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola daerahnya sendiri. Di samping itu UU tersebut juga memuat ketentuan yang menyangkut perlunya pembentukan lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah yang telah memiliki lembaga pemerintahan eksekutif.

Berdasarkan UU tersebut, pada bulan Oktober 1948 pemerintah Provinsi Sumatera Selatan mengadakan pemilihan para wakil rakyat. Dari hasil pemilihan ini, sebanyak 20 orang dipilih dari berbagai perwakilan partai politik dan organisasi massa. Para anggota DPR ini kemudian dilantik pada tanggal 20 Oktober 1948 dan langsung mengadakan sidang pertamanya sampai tanggal 23 Oktober 1948. Dari hasil sidang ini beberapa Badan Pekerja kemudian dibentuk seperti pada bentuk DPR Keresidenan Sumatera Selatan.

Dengan terbentuknya DPR Provinsi sebagai lembaga legislatif, pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan telah lengkap. Ibukota propinsi terdapat di Palembang yang sekaligus menjadi tempat kedudukan Gubernur Sumatera Selatan. Dalam pemerintahan ini, Gubernur membawahi para kepala daerah yang memerintah wilayah administratif Keresidenan. Para kepala daerah yang berpangkat residen ini berjumlah tiga orang yang berkuasa atas Keresidenan Lampung, Keresidenan Sumatera Selatan dan Keresidenan

Bengkulu. Mereka memerintah wilayah masing-masing dan bertanggungjawab kepada Gubernur Sumatera Selatan.

Di tingkat keresidenan ini, pemerintahan masih dibagi lagi ke dalam satuan wilayah yang lebih kecil. Satuan wilayah ini adalah kabupaten. Kabupaten-kabupaten di Keresidenan dibentuk dari *onderafdeeling* lama di zaman Hindia Belanda, yang kemudian dirubah menjadi kabupaten pada zaman Jepang. Ketika Indonesia merdeka, pemerintahan daerah ini masih tetap dipertahankan. Satuan pemerintahan daerah ini dipimpin oleh seorang bupati yang pada zaman Jepang diduduki oleh orang pribumi. Pada umumnya para pejabat yang duduk dalam jabatan tersebut adalah bangsawan dari keturunan para Sultan Palembang masa lalu.

Di bawah kabupaten, satuan pemerintahan yang membentuk kabupaten adalah kawedanan. Kawedanan ini pada masa penjajahan Hindia Belanda setingkat dengan *controle-afdeeling* atau *distrik*. Kawedanan dipimpin oleh seorang wedana yang juga terdiri atas orang-orang pribumi. Dibandingkan mereka yang duduk pada posisi bupati, para wedana pada umumnya berasal dari kalangan bangsawan tingkat rendah atau para tokoh lokal. Mereka juga tidak memiliki latar belakang jenjang pendidikan yang sama tinggi seperti bupati. Pada mulnya, para wedana ini telah menyelesaikan pendidikan pada tingkat dasar sekolah zaman Belanda (HIS atau maksimal MULO). Sementara para bupati yang duduk pada posisinya saat itu telah menerima pendidikan Belanda hingga tingkat menengah (MULO, AMS atau OSVIA).²⁴

Di samping kabupaten dan kawedanan, di Provinsi Sumatera Selatan memiliki sebuah unit administratif pemerintahan khusus. Unit pemerintahan ini adalah Kota

²⁴ Tentang jenis-jenis pendidikan pada zaman Hindia Belanda dan pengaruhnya pada elit pribumi hingga pasca kemerdekaan, lihat Kees Groeneboer, *Jalan Ke Barat : Sejarah Pendidikan Indonesia dari zaman VOC hingga Kemerdekaan* (Jakarta, 2000, Erasmus Huis)

Palembang. Sistem pemerintahan yang berlaku atas Kota Palembang ini tidak sama dengan Kabupaten maupun Kawedanan. Kota Palembang merupakan kelanjutan dari *Gemeente* Palembang yang dibentuk berdasarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* tahun 1905. Ketika pertama kali dibentuk, *Gemeente* Palembang (yang sering disebut dengan istilah Kotapraja) diperintah oleh asisten residen yang membawahi *afdeeling* Palembang. Seiring dengan reorganisasi pemerintahan berdasarkan desentralisasi, perubahan juga terjadi pada *Gemeente* Palembang yang dialihkan dari asisten residen menjadi walikota (*Burgermeester*). Ketika pemerintahan Hindia Belanda berakhir dan digantikan oleh pemerintahan militer Jepang, jabatan walikota Palembang diserahkan oleh *Burgermeester* Belanda kepada walikota Jepang. Ketika Indonesia merdeka, Kotapraja (*Gemeente*) Palembang berubah statusnya menjadi Kota Palembang. Sebagai pemimpinnya, seorang walikota diangkat oleh residen Sumatera Selatan yang menggantikan walikota Jepang. Wewenang pemerintahan walikota ini sama seperti *Burgermeester* Belanda, yaitu terbatas pada pengaturan dalam batas-batas wilayah Kota Palembang yang telah ditetapkan dalam *Staatsblad van Nederlandsch Indie* pada masa Hindia Belanda. Dalam menjalankan tugas-tugasnya walikota Palembang bertanggungjawab kepada residen Sumatera Selatan dan, setelah pembentukan Provinsi Sumatera Selatan, kepada Gubernur Sumatera Selatan.

Kota Palembang juga bukan merupakan suatu kesatuan tunggal dalam bidang administrasi. Seperti halnya kabupaten, Kota Palembang dibagi dalam kawedanan. Ada tiga kawedanan yang membentuk unit administrasi wilayah Kota Palembang: Kawedanan Hilir Barat, Kawedanan Hilir Timur dan Kawedanan Seberang Hulu. Batas-batas masing-masing kawedanan ini ditentukan dengan batas alam, yaitu aliran sungai Musi. Masing-

masing kawedanan ini dipimpin oleh seorang wedana kota, yang dalam melaksanakan tugas-tugasnya tunduk dan bertanggungjawab kepada walikota Palembang. Para wedana kota ini diangkat dan diberhentikan oleh walikota Palembang.

Yang menarik di sini adalah bahwa dalam memerintah kota Palembang, walikota juga tidak terlepas dari peraturan pemerintah pusat atas dasar asas demokrasi. Jika pemerintahan residen dan gubernur didampingi oleh dewan perwakilan rakyat daerah, walikota juga memiliki DPR sendiri. Sistem ini didasarkan pada UU nomor 12 tahun 1946 yang mengatur tentang pemerintahan atas kota di wilayah RI, dan Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1946 tentang pembentukan dan kedudukan DPR Kota di seluruh Jawa dan Sumatera.

Ketika pemerintah pusat mengeluarkan UU nomor 22 tahun 1948 tentang pembentukan DPRD di tingkat Provinsi, dalam peraturan tersebut juga dimuat tentang pembentukan DPRD untuk tingkat pemerintahan kota. Berdasarkan pada peraturan tersebut, dan UU nomor 10 tahun 1948 yang memuat tentang pelimpahan wewenang otonom dalam rangka pembentukan Provinsi Sumatera Selatan, DPRD Kota Palembang dibentuk. DPRD Kota ini terdiri atas 20 orang wakil yang dipilih dari organisasi massa yang ada di Kota Palembang dan berperan dalam kehidupan politik setempat. Mereka dipilih dan kemudian dilantik oleh Walikota Palembang. Setelah duduk dalam lembaga politik itu, para anggota DPRD Kota Palembang menjadi mitra kerja bagi walikota khususnya dalam hal pembuatan perundangan daerah serta penetapan anggaran pembiayaan daerah.

Di samping DPRD, Walikota Palembang memerintah dengan dibantu oleh suatu lembaga yang disebut Dewan Pengurus Daerah yang berfungsi sebagai Badan

Pemerintahan Harian. Selain staf yang melaksanakan instruksinya di setiap bidang, Walikota Palembang bersama-sama dengan DPD ini akan membuat peraturan yang bersifat ketetapan ke dalam dan melaksanakan program kerja pemerintahan daerah yang telah ditetapkan bersama-sama dengan DPRD. DPD ini terdiri atas lima orang ditambah seorang yang menjadi ketua. Biasanya ketua DPD ini dijabat oleh walikota sendiri. Sistem ini merupakan peninggalan dari zaman Hindia Belanda yang membentuk *Burgermeester* dan Badan Eksekutif. Jabatan rangkap tersebut biasanya ditemukan pada kota-kota yang berstatus Kotamadia (*Stadgemeente*), yang dibentuk sejak tahun 1927.²⁵

Sementara itu struktur pemerintahan ini mulai terpengaruh oleh peristiwa politik yang terjadi akibat perubahan kekuasaan di pusat dan dampaknya meluas ke Sumatera Selatan. Ketika terjadi perubahan sistem pemerintahan di Jakarta sejak tanggal 11 November 1945 dengan keluarnya Maklumat Pemerintah RI nomor X, kabinet parlementer dibentuk di bawah Sutan Sjahrir sebagai perdana menteri pertama. Dalam kabinetnya, Sjahrir memasukkan sejumlah perwakilan partai politik dan unsur-unsur daerah. Unsur-unsur daerah diisi oleh para tokoh daerah yang memiliki pengaruh di daerahnya. Tujuan Sjahrir adalah untuk memperkuat ikatan persatuan dan kesatuan nasional dalam menghadapi tekanan Belanda dan Sekutu terhadap negara RI yang telah diproklamasikan sejak tanggal 17 Agustus 1945, tetapi di balik itu Sjahrir juga bermaksud memperkuat posisinya dengan merekrut para tokoh nasionalis dan sosialis pada jabatan-jabatan penting.²⁶

²⁵ *Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1927*. Kotamadia yang ada masih terbatas untuk luar Jawa. Kotamadia dibentuk dalam rangka adanya perluasan desentralisasi dengan pembentukan propinsi (*Gouvernement*) di zaman Hindia Belanda. Meskipun pada tahun 1936 beberapa propinsi dihapus karena alasan penghematan anggaran, status *Stadgemeente* masih tetap dipertahankan sampai berakhirnya pemerintahan Hindia Belanda.

²⁶ Jan Pluvier, *Southeast Asia from Colonialism to Independence* (Kuala Lumpur, 1974, Oxford University Press), halaman 377.

Salah satu menteri yang ditunjuk oleh Sjahrir dalam kabinetnya adalah Dr. A.K. Gani yang duduk sebagai Menteri Persemakmuran. Sjahrir melihat bahwa Gani memiliki potensi untuk itu dan memiliki pengaruh yang cukup luas untuk mewakili masyarakat Sumatera Selatan dalam pemerintah pusat. Di samping itu Sjahrir dan A.K. Gani memiliki kesamaan yaitu berasal dari latar belakang Partai Sosialis Indonesia.

Pengangkatan A.K. Gani menjadi Menteri Persemakmuran membawa pengaruh di Palembang. Hal ini meredakan persaingan terselubung antara Gani dan M. Isa khususnya menyangkut kedudukan sebagai seorang gubernur. Ketika pemerintah pusat memutuskan untuk menjadikan Provinsi Sumatera Selatan sebagai suatu unit politik yang formal, M. Isa dilantik sebagai gubernur sipil pertama. Sementara itu Gani tetap berada pada jabatannya sebagai Menteri Persemakmuran.

Persoalan baru muncul ketika pada bulan Desember 1948 Belanda melancarkan agresi militer yang kedua. Serangan Belanda terhadap ibukota RI di Yogyakarta ini berakibat pada peralihan pusat kekuasaan RI dari Yogyakarta ke Bukittinggi, yang berada di bawah Pemerintahan Darurat RI (PDRI) di bawah Syafruddin Prawiranegara, rekan dekat M. Isa. Sumatera yang menjadi bagian dari wilayah RI termasuk Sumatera Selatan juga menjadi sasaran serangan tentara Belanda. Setelah berhasil menguasai Bangka dan Riau, tentara Belanda juga memperluas serangannya ke Sumatera Selatan. Hal ini menciptakan suasana konflik di Palembang yang berpengaruh pada sistem pemerintahan di sana.²⁷

²⁷ P.M.H. Groen, *Marsroutes en Dwaalsporen: het Nederlands militair-strategisch beleid in Indonesië 1945-1950* (The Hague, 1991, Historical Section of the Royal Netherlands Army), halaman 188. Selain melancarkan pendudukan atas pusat-pusat kota dan pemerintahan, tentara Belanda juga menjadikan daerah pertambangan minyak sebagai sasarannya. Pada tanggal 29 Desember 1948 praktis seluruh target ini telah tercapai dengan daerah operasinya sampai ke Pagaram dan Tebingtinggi.

Dalam situasi ini diperlukan sosok yang sangat tegas dan berpengaruh untuk menyelamatkan pemerintahan Republik Indonesia di Palembang dan melakukan koordinasi atas perlawanan terhadap pasukan Belanda. M. Isa terbukti tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk melakukan hal itu. Perhatiannya tetap terfokus pada pemerintahan sipil. Sebaliknya, akibat serangan Belanda ini, kabinet RI yang saat itu dipimpin oleh Perdana Menteri M. Hatta, bubar. Dengan bubarnya kabinet tersebut, M. Gani tidak lagi menjadi Menteri Persemakmuran dan kembali ke Palembang.

Kedatangan Gani ke Palembang pada tanggal 19 Desember 1948 menciptakan suasana baru di tengah situasi konflik. Atas kesepakatan para tokoh politik di Palembang, A.K. Gani diminta menjadi koordinator keamanan dan perlawanan terhadap Belanda. Pertimbangannya adalah bahwa Gani memiliki pengaruh yang luas di kalangan laskar-laskar dan satuan keamanan yang berafiliasi ke partai-partai. Ini membuat Gani layak untuk menjadi koordinator perlawanan. Namun untuk mewujudkan hal itu, Gani memerlukan legitimasi agar tidak terdapat pembangkangan atau desersi di bawah perintahnya. Legitimasi itu hanya bisa diberikan lewat jabatan tertinggi di daerah, sementara jabatan itu sudah diduduki oleh M. Isa yang juga tidak bisa dilepaskan mengingat Isa diangkat oleh pemerintah pusat. Akhirnya jalan keluar ditemukan dengan menciptakan jabatan Gubernur militer bagi A.K. Gani. Usul ini juga disetujui oleh PDRI di Bukittinggi. Sejak akhir Desember 1948, di Palembang terdapat dua gubernur: gubernur sipil yang dipegang oleh M. Isa dan gubernur militer yang dipegang oleh A.K. Gani.²⁸

²⁸ H.M. Sayuti Makalam, "Nostalgia Perang Kemerdekaan 1945-1950", dalam *Bunga Rampai Perjuangan dan Pengorbanan 1*, (Jakarta, 1982, Markas Besar Legiun Veteran RI), halaman 599-622.

Dalam wewenangnya sebagai Gubernur Militer, A.K. Gani membagi wilayah Provinsi Sumatera Selatan dalam daerah-daerah perlawanan yang kelak dijadikan sebagai daerah distrik militer. Masing-masing daerah perlawanan yang merupakan kantong-kantong perlawanan terhadap Belanda ini dipimpin oleh seorang pemimpin laskar yang diangkat oleh A.K. Gani. Mereka akan berkoordinasi di bawah kepemimpinan Gani dan melaksanakan instruksi-instruksinya. Para pemimpin perlawanan ini diangkat dari para pemimpin laskar-laskar. Dengan demikian setiap laskar baik yang berorientasi pada partai politik maupun yang tidak memperoleh wilayah koordinasinya sendiri dan semua diwadahi dalam TNI. Jadi A.K.Gani adalah seorang Gubernur Militer yang bertanggungjawab kepada kepemimpinan TNI. Struktur ini terus berlangsung sampai tanggal 17 Pebruari 1950 ketika Sumatera Selatan kembali menjadi bagian dari Republik Indonesia dan M. Isa menjadi gubernur.

3.3. Sistem Pemerintahan Belanda di Palembang

Sementara unsur-unsur pendukung proklamasi kemerdekaan RI melakukan konsolidasi di bidang pemerintahan Sumatera Selatan, sejak Pebruari 1946 Belanda melakukan usaha-usaha untuk mewujudkan rencananya memulihkan dominasi politik mereka. Utusan tertinggi Belanda di Indonesia yang bertindak sebagai letnan gubernur jenderal, H. van Mook, menyadari bahwa tidak mungkin menggantungkan diri sepenuhnya pada kekuatan militer untuk mengembalikan kekuasaan Belanda. Terutama ini terjadi ketika pasukan Belanda dilarang oleh panglima komando Sekutu (SEAC) di Asia Tenggara untuk mendarat di Indonesia dengan resiko akan mempersulit tugas-tugas mereka.

Sebagai alternatif, Van Mook menempuh jalur diplomasi dalam rangka merintis jalan bagi dominasi politik Belanda. Sebagai seorang bekas direktur perekonomian di Hindia Belanda sebelum tahun 1942, van Mook memahami langkah apa yang akan ditempuh. Van Mook juga mengetahui polarisasi yang terjadi dalam masyarakat Indonesia, terutama yang terbentuk oleh masyarakat yang pluralis.²⁹ Di kalangan masyarakat pribumi, golongan tradisional bersama elitnya adalah kelompok yang paling mudah diajak bekerjasama dan didekati oleh van Mook. Mereka juga berada dalam posisi yang belum yakin terhadap kepastian nasib mereka di masa mendatang dalam konteks Indonesia Merdeka.

Van Mook mengundang semua unsur tradisional dari seluruh Indonesia di Malino pada tanggal 6-25 Juli 1946 dalam sebuah konperensi yang diadakan olehnya. Dalam konperensi ini Van Mook menyampaikan maksudnya untuk membentuk suatu pemerintahan federal di Indonesia yang akan memberikan posisi penting kepada unsur-unsur feodal tradisional. Harapan van Mook adalah agar dengan diterimanya rencana ini oleh kalangan feodal dalam masyarakat, tujuan dan ide-ide kemerdekaan RI akan melemah dan mereka akan kekurangan pendukung.³⁰

Setelah merasakan dukungan dari para tokoh feodal, terutama dari para penguasa swatantra (*zelfbestuurder*), van Mook bertekad memperluas programnya ke seluruh wilayah Indonesia. Langkah ini diambil dengan mengadakan konperensi di

²⁹ L.G.M. Jacquet, "Federalisme en unitarisme in Indonesië", dalam *Internationale Spectator*, edisi IV, tahun 1950, halaman 6-10.

³⁰ W.A. van Goudoever, *Malino maakt historie* (Batavia, 1946, Regeerings Voorlichtings Dienst), halaman 4. Mereka yang diundang dalam Konperensi Malino ini adalah perwakilan kelompok masyarakat dari pulau-pulau yang telah dialihkan wewenangnya oleh panglima SEAC kepada pimpinan NICA, seperti Borneo, Celebes, Timor dan Groote Oost. Sementara itu untuk wilayah Jawa dan Sumatera yang masih berada di bawah wewenang SEAC, belum ada perwakilan yang hadir.

Pangkalpinang antara tanggal 1 sampai 12 Oktober 1946.³¹ Dalam konperensi ini, perwakilan dari Sumatera Selatan juga diundang. Secara jelas van Mook menjelaskan kepada para hadirin untuk membentuk sistem pemerintahan federal bagi Indonesia di masa mendatang. Dalam pidatonya, van Mook menyampaikan bahwa mereka yang bersedia bekerjasama dengan Belanda akan duduk memimpin pemerintahan di setiap negara bagian yang akan dibentuk. Semua negara bagian ini akan bergabung dalam Republik Indonesia Serikat dan berada di bawah Ratu Belanda sebagai simbol tertinggi pemerintahan. Republik Indonesia Serikat juga akan bekerjasama dengan pemerintah Belanda dalam suatu Uni.³²

Sumatera Selatan juga tidak terlepas dari perhatian van Mook dalam rangka pembentukan negara federalnya. Di Sumatera Selatan, khususnya lapisan masyarakat bawah, struktur dan ikatan tradisional masih cukup kuat. Masyarakat Sumatera Selatan baik di Lampung, Bengkulu maupun Palembang masih didominasi oleh ikatan tradisional yang disebut marga. Marga-marga ini merupakan suatu kesatuan masyarakat yang berasal dari cikal bakal (*primus inter pares*) pembuka daerah pertama dan bermukim di sana secara turun-temurun. Mereka hidup berdasarkan hasil produksi agraria dan menjadikan tanah-tanah sebagai hak kepemilikan bersama yang diatur secara komunal (hak ulayat). Dalam perkembangannya lebih lanjut, marga-marga ini semakin diperhitungkan bagi dukungan politik para penguasa yang menegakkan dominasi politik di wilayah Sumatera Selatan. Setelah kesultanan tidak ada lagi, para pemimpin marga ini kemudian menjadi

³¹ D.J. van Wijnen, *Pangkalpinang: Werkelijheidszin der minderheden* (Batavia, 1946, Regeerings Voorlichtings), halaman 12. Konperensi Pangkalpinang sering disebut konperensi minoritas etnis. Berbeda dengan Malino, dalam konperensi Pangkalpinang ini van Mook juga mengundang kelompok etnis minoritas seperti Arab, Cina dan India untuk ikut bergabung dalam proyek pemerintahan masa depannya.

³² P.O. Kuipers, "de neo-zelfbesturen" dalam *Bestuursvraagstukken*, th. 1, 1949, halaman 15-28. Konsep pemikiran van Mook ini kemudian akan dijadikan bahan pembicaraan dalam Konperensi Meja Bundar bulan Agustus 1949 di Den Haag.

semakin berperan dalam sistem pemerintahan. Ketika pemerintahan RI ditegakkan di Sumatera Selatan, para elit politik nasionalis juga bermaksud melibatkan para pemimpin marga tetapi posisi mereka terdesak oleh para tokoh partai politik dan akibatnya tidak mendapatkan peran yang berarti.

Ketika van Mook merancang konsep sistem pemerintahan federalnya, ia melihat bahwa kelompok elit feodal di Sumatera Selatan yang bersumber pada kekuatan marga ini bisa diharapkan kerjasamanya. Van Mook kemudian menjalin hubungan dengan seorang tokoh tradisional Sumatera Selatan A. Malik. Dalam pertemuannya dengan Malik, van Mook menawarkan konsepnya tentang pembentukan negara federal Sumatera Selatan di mana Malik akan dijadikan sebagai wali negaranya.

Setelah kesepakatan dicapai antara Malik dan van Mook, mereka merencanakan akan merintis langkah ke sana dengan membentuk wadah kelembagaan. Untuk itu van Mook kemudian membentuk Dewan Raden pada bulan Juli 1947 yang menampung para elit feodal di Sumatera Selatan. Dewan Raden ini akan merancang dan menyiapkan langkah-langkah bagi perwujudan Negara Sumatera Selatan. Setelah setahun bekerja, pada pertengahan 1948 Negara Sumatera Selatan dibentuk di Palembang dengan A. Malik sebagai wali negerinya. Untuk sementara Negara Sumatera Selatan akan memerintah wilayah yang dikuasai oleh Belanda setelah agresi militer yang kedua. Kecuali bidang pertahanan dan hubungan luar negeri, Negara Sumatera Selatan memiliki wewenang otonom yang luas. Negara ini memiliki korps birokrasinya sendiri dan mata uang Belanda dijadikan sebagai sarana pertukaran di wilayah kekuasaannya.³³ Untuk

³³ Mestika Zed, *Ekonomi Indonesia zaman revolusi: Kasus Palembang 1945-1950*, naskah dalam Diskusi Sejarah Lokal IV, Bandung Ambarawa tahun 1994.

bidang pertahanan dan hubungan luar negeri mereka masih sangat tergantung pada Belanda, yang akan melakukan koordinasi dalam konteks Republik Indonesia Serikat.

Meskipun pergantian van Mook dengan Dr. Beel menimbulkan perubahan besar dalam kebijakan Belanda terhadap Indonesia pada bulan Agustus 1948, konsep negara federal tidak mengalami perubahan. Dengan demikian status Negara Sumatera Selatan tidak tersentuh, bahkan posisinya diperkuat setelah serangan Belanda di wilayah ini pada akhir Desember 1948. Negara ini kemudian dilengkapi dengan dinas-dinas pemerintahannya dan mengangkat para bupati sebagai kepala daerah. Mereka terdiri atas para bekas pemimpin feodal (Raden) lama yang sebelumnya tergabung dalam Dewan Raden.

Akibat dari suasana peperangan yang dilancarkan oleh kesatuan-kesatuan TNI di Sumatera Selatan di bawah A.K. Gani terhadap pendudukan tentara Belanda, institusi Negara Sumatera Selatan juga menjadi sasaran gerakan perlawanan ini. Berbagai sabotase terhadap fasilitas dan inventaris Negara Sumatera Selatan dilancarkan oleh laskar-laskar gerilya. Begitu juga ancaman dan penyerangan terhadap para pejabat dan tokoh politik negara ini. Akibatnya Negara Sumatera Selatan tidak mampu menjalankan kebijakan administrasinya secara baik dan lancar. Sebaliknya negara ini menjadi semakin tergantung pada jaminan dan perlindungan militer Belanda. Harapan van Mook bahwa negara-negara federal itu akan mampu berdiri sendiri dan menjadi mitra Belanda dalam mematahkan pengaruh RI ternyata tidak terwujud.³⁴

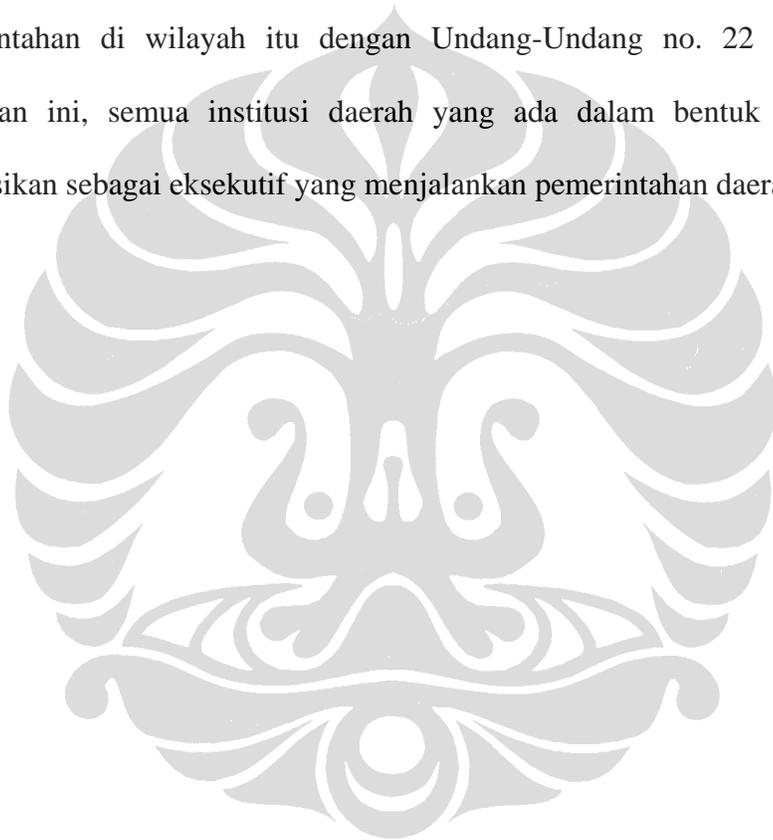
Perlawanan dari pihak RI di Sumatera Selatan terhadap proyek pemerintahan federal menjadi semakin gencar setelah Konperensi Meja Bundar disahkan pada tanggal

³⁴ L.G.M. Jacquet, "The Indonesian federal problem reconsidered", dalam *Pacific Affairs*, jilid 25, tahun 1952, halaman 170-175.

27 Desember 1949. Ini mengakibatkan penarikan mundur pasukan Belanda dari seluruh wilayah Republik Indonesia Serikat, termasuk dari Sumatera Selatan. Aksi-aksi pemuda dan kesatuan-kesatuan TNI menjadi semakin gencar di daerah yang dikuasai Negara Sumatera Selatan. Ketika mengetahui bahwa negara itu tidak mampu lagi bertahan, M. Isa yang menjadi pejabat RI tertinggi di Sumatera Selatan setelah penyerahan wewenang keamanan oleh A.K. Gani, memutuskan pada tanggal 17 Maret 1950 untuk mengambil alih kekuasaan dan pemerintahan Negara Sumatera Selatan. Ini disampaikan oleh Isa dalam rapat DPR Propinsi Sumatera Selatan.

Keesokan harinya, di Palembang diadakan pembicaraan antara Isa bersama para anggota DPR Sumatera Selatan dengan A. Malik sebagai wali negeri Negara Sumatera Selatan. Dalam pembicaraan itu tercapai kesepakatan bahwa Negara Sumatera Selatan akan menyerahkan kekuasaannya bersama semua asetnya kepada Gubernur RI di Sumatera Selatan. Dalam upacara ini, para wakil RIS dan pemerintah pusat RI hadir sebagai saksi. Dengan demikian tanggal 18 Maret 1950 merupakan hari terakhir keberadaan pemerintahan federal di Sumatera Selatan dan hari pertama terbentuknya kembali Provinsi Sumatera Selatan dengan Dr. M. Isa sebagai gubernurnya. Ini ditindak lanjuti dalam sidang pleno DPRD Sumatera Selatan (bukan lagi DPR Provinsi Sumatera Selatan) pada tanggal 24 Agustus 1950 yang menetapkan kota Palembang sebagai ibukota Provinsi Sumatera Selatan. DPRD ini juga dibentuk dari para wakil yang ditunjuk oleh setiap daerah bagian Provinsi Sumatera Selatan yaitu Bengkulu, Palembang, Lampung dan Bangka-Belitung. Mereka diajukan lewat dewan-dewan perwakilan di setiap tingkat karesidenan itu. Dengan demikian tidak ada pemilihan langsung anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan.

Dengan serah terima kekuasaan dari Negara Sumatera Selatan, pada tanggal 18 Maret 1950 lewat utusannya yang hadir dalam acara tersebut, pemerintah RI mengesahkan pembentukan Provinsi Sumatera Selatan sekaligus memberikan otonomi tingkat provinsi kepada M. Isa. Dalam sidang DPRD tanggal 24 Agustus 1950, salah satu anggota Tjikwan mengusulkan agar otonomi yang diterima dari pemerintah pusat ini disahkan. Untuk itu DPRD Provinsi Sumatera Selatan menyetujui untuk mendasarkan pemerintahan di wilayah itu dengan Undang-Undang no. 22 tahun 1948. Dengan peraturan ini, semua institusi daerah yang ada dalam bentuk Badan Pekerja akan difungsikan sebagai eksekutif yang menjalankan pemerintahan daerah.



BAB IV

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Pada tahun 1949 setelah mendapatkan pengakuan kedaulatan dari Belanda, Indonesia memasuki masa Demokrasi Parlementer. Salah satu ciri pada masa Demokrasi Parlementer yaitu dengan kemunculan partai politik dalam jumlah yang banyak. Masa ini merupakan masa peralihan dari pemerintahan Federal menjadi Republik Indonesia. Pada tahun 1950 diberlakukan Undang-undang Dasar Sementara 1950. Kemudian persoalan desentralisasi di daerah menjadi sebuah wacana yang dibahas secara nasional di kalangan kelompok partai politik.

Hal ini terlihat pada masa demokrasi parlementer, kabinet yang ada menjadikan masalah desentralisasi di daerah sebagai program kerja setiap kabinet. Namun, sebelum program kerja tersebut berhasil dijalankan, kabinet telah diganti oleh kabinet lain. Kabinet pertama dan kedua yang dipimpin oleh Masyumi adalah Kabinet Natsir dan Kabinet Soekiman, sedangkan kabinet ketiga dan keempat dipimpin oleh PNI yaitu Kabinet Wilopo dan Kabinet Ali Sastroamindjojo. Setiap kabinet memasukan desentralisasi kedalam program kerja kabinetnya.

Memberikan otonomi kepada daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya *oto-aktivet*, yang berarti bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan daerahnya sendiri. Dengan berkembangnya *oto-aktivet*, makna demokrasi terwujud nyata di dalam pemerintahan di negara Indonesia. Pemerintahan dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat dan dari rakyat. Rakyat tidak hanya menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dapat memperbaiki nasibnya sendiri.¹ Dalam negara-negara totaliter, semuanya disusun oleh pemerintah pusat, rakyat hanya menjalankannya. Sementara itu di dalam negara-negara yang menganut demokrasi, rakyat memiliki peran serta dalam pemerintahan, menentukan hal-hal yang baik bagi dirinya sendiri.²

Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi topik yang sering menjadi perdebatan di kelompok partai politik.³ Kebijakan desentralisasi pemerintahan berdasarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1948. Pada pasal 1 UU ini disebutkan bahwa “*Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yaitu Provinsi, Kabupaten, (kota besar) dan Desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri*”. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, dan beberapa hal bukan menjadi kewenangan daerah untuk menjalankannya.⁴ Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah pusat tidak memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan rumah tangga daerahnya.

¹ *Harian Indonesia Raya*, Jakarta. 13 Mei 1957

² Dewan Redaksi Buku Karya Lengkap Bung Hatta, Prof Emil Salim (ketua). *Karya Lengkap Bung Hatta buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*. Jakarta. LP3ES. 2000 : 401

³ Audrey Kahin. *Dari Pemberontakan ke Intergrasi, Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926 – 1998*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2005 : 255.

⁴ hal-hal yang bukan menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk menjalankannya adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, keuangan dipemerintahan pusat dan agama. BN. Marbun SH. *DPRD dan Otonomi Daerah setelah Amademen UUD 1945 dan UU otonomi daerah*. 2004 : 9

Pemerintah daerah masih harus menunggu keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat, hal ini menyebabkan keterlambatan dalam proses pembangunan di daerah. Selain itu Pemerintah pusat tidak mampu melihat perbedaan yang terdapat di dalam satu daerah dengan daerah lain. Dalam pengabungan wilayah tidak terdapat komposisi yang tepat, seperti Provinsi Sumatera Selatan yang terdiri dari wilayah kota Palembang yang kaya minyak, dengan orang kubu sebagai suku yang masih berada di daerah belum maju, dan sejumlah kabupaten.⁵ Kondisi-kondisi tersebut telah menimbulkan prasangka bahwa daerah harus mengikuti kebijakan Pemerintah Pusat tanpa melihat keinginan yang timbul dari masyarakat dan kondisi yang ada di daerah.

Berdasarkan Undang-undang No.22 tahun 1948 disebutkan bahwa yang menjadi pendapatan daerah adalah pajak daerah, hasil perusahaan daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, dan lain-lain.⁶ Yang dimaksud dengan pajak negara yang diserahkan adalah pajak pusat yang dipungut oleh pemerintah, hasil pemungutan dari Pemerintah Pusat akan diserahkan sebagian kepada daerah, yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah bersangkutan. Pada kenyataannya, hal itu tidak diberikan kepada daerah sehingga penghasilan daerah tergantung dari subsidi Pemerintah Pusat. Dalam pasal 32 disebutkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan mengenai penetapan dan pemungutan pajak daerah akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Namun sampai dengan tahun 1956 undang-undang tersebut belum pernah ditetapkan.

⁵ Audrey Kahin. *Op.Cit.* 2005 :

⁶ Prof. Mr. Soenarko, *Susunan Negara Kita Azas dan Dasar Pemerintahan Otonomi*, Jakarta. Jambatan. 1955 : 160-161.

TABEL 1 Subsidi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat Kepada Seluruh Provinsi di Indonesia⁷

TAHUN	Subsidi (Rp)
1945	-----
1946	18.212.784,-
1947	15.031.005,-
1948	135.276.000,-
1949	263.678.000,-
1950	1.428.088.000,-
1951	1.065.808.000,-
1952	1.887.311.000,-
1953	1.831.457.000,-
1954	2.224.628.000,-
1955	2.236.438.000,-
1956	3.115.000.000,-

Pemerintah pusat memberikan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh pusat untuk dijalankan oleh pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan di pusat. Pertanian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1951. Peternakan diatur dalam Peraturan Pemerintah No 42 tahun 1951. Perikanan darat diatur dalam Peraturan Pemerintah No 43 tahun 1951, Perbaikan sosial dan bimbingan sosial diatur melalui Peraturan Pemerintah No.5 tahun 1958, Kesehatan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 1952 dan Undang-undang Darurat No. 5 tahun 1956, Pekerjaan Umum diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 1951 dan Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1953, Perindustrian kecil diatur dalam Peraturan Pemerintah No.12 tahun 1954, Perikanan Laut dan Karet Rakyat diatur dalam Peraturan

⁷ The Liang Gie.. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, jilid 2.* Jakarta. 1965: 71

Pemerintah No. 64 tahun 1957 dan Perumahan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1958.⁸

Pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak berjalan dengan semestinya, karena pemerintah pusat tidak sepenuhnya memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur rumah tangga daerah. Pemerintah daerah hanya membantu atau hanya menjalankan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Dari situ terlihat bahwa asas desentralisasi di dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 tidak berfungsi dengan semestinya. Seharusnya pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk mengatur daerahnya, dan bukan pemerintah pusat yang harus mengatur hal-hal yang berkaitan dengan daerah tersebut.

Daerah memiliki keinginan agar terdapat undang-undang yang mengatur secara jelas mengenai pemberian hak otonomi dilakukan dengan sebenar-benarnya sesuai dengan kondisi daerah, namun sampai akhir tahun 1956 pemerintah pusat belum mengeluarkan undang-undang baru pengganti undang-undang no.22 tahun 1948. pada akhir tahun 1956, ditetapkan Undang-undang Perimbangan Keuangan yang menyerahkan 8 pajak negara kepada daerah, memberikan sebagian dari pendapatan pusat dan membuka kemungkinan pemberian bantuan pusat kepada daerah berupa ganjaran, subsidi, dan sumbangan, walaupun menurut rencana Undang-undang Perimbangan Keuangan akan dijalankan dalam tahun 1957 tetapi sampai tahun 1958 peraturan tersebut belum berjalan meskipun Peraturan Pemerintah pelaksanaannya telah keluar.⁹

⁸ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, jilid 2.* Jakarta. 1965:56.

⁹ Ibid 168.

Selain dari kalangan sipil, kekecewaan kepada pemerintah pusat timbul juga di kalangan militer. Golongan militer menginginkan agar Pemerintah Pusat memberikan perbaikan fasilitas-fasilitas militer, dikarenakan sarana-sarana militer dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Hal ini disampaikan kepada Pemerintah Pusat namun tidak ada tanggapan yang serius sehingga mengecewakan golongan militer.

4.1 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Salah satu faktor yang timbul dari pergolakan yang dilakukan oleh daerah terhadap pemerintah pusat adalah mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. [melemahnya pengaruh Pemerintah Pusat selama kurun waktu tahun 1950-an membuka peluang bagi munculnya berbagai pergolakan di Pulau Sumatera. Pergolakan yang terjadi lebih banyak didorong oleh kekecewaan daerah terhadap Pemerintah Pusat, khususnya terhadap ketidakmampuan dalam menangani persoalan-persoalan ekonomi, dan pergolakan tersebut bukan menghendaki membentuk negara lain yang terpisah dari Negara Republik Indonesia.](#) Daerah Sumatera yang memiliki sumber penghasilan yang besar, telah kecewa atas kenyataan bahwa mereka telah memberikan pendapatan daerahnya kepada Pemerintah Pusat dan hanya sedikit yang dikembalikan kedaerahnya. Pendapatan Daerah yang dilihat dari nilai penjualan barang-barang ekspor, dari Sumatera Barat pada tahun 1956 adalah 187.300.000,-, Sumatera Utara sebesar 2.090.000,000,-, dan Sumatera Selatan yang sebesar 3.324.000.000,-.¹⁰

¹⁰ Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi, Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2005

Provinsi-provinsi di luar Pulau Jawa seperti di Sumatera pada tahun 1950 yang secara ekonomi memiliki sumber daya alam dalam bentuk kekayaan tambang dan perkebunan memiliki kondisi pembangunan yang kurang maju. Fasilitas pelayanan publik berada pada kondisi yang sangat minim dan kualitas infrastruktur daerah yang mendukung bagi kepentingan rakyat sangat kurang. Hasil dari kekayaan alam lebih banyak diberikan kepada pemerintah pusat, namun dari pusat tidak memberikan alokasi dana yang memadai bagi pembangunan di daerah.¹¹ Demikian juga, adanya kekecewaan yang luas terhadap hak-hak dan kewenangan daerah yang terbatas yang diberikan kepada provinsi dan kurangnya representasi daerah dalam personel pemerintahan provinsi yang cenderung lebih banyak berasal dari Pulau Jawa.

Hal ini dipengaruhi oleh perimbangan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah sangat terbatas, meskipun daerah telah menyetorkan pendapatan daerah yang banyak bagi pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 pada pasal 37 menyebutkan bahwa yang menjadi sumber keuangan daerah adalah pajak daerah. Pajak ini terdiri atas pertama pajak yang tidak atau belum diatur oleh pemerintah pusat sebagai pengganti kerugian (*kompensatie*) yang diberikan oleh daerah kepada tempat-tempat yang membutuhkan. Kedua, hasil perusahaan daerah, dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah.

Undang-Undang nomor 1 tahun 1957 mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Di dalamnya disebutkan sebagai sumber keuangan pemerintah daerah terdiri dari pajak daerah, *Opcenten* atas pajak pusat atau sebagian dari pajak pusat menurut ketentuan undang-undang, subsidi dari pemerintah,

¹¹ Lihat dalam buku profil daerah Sumatera Selatan tabel-tabel hasil dari kekayaan alam yang dihasilkan oleh pemerintah daerah Sumatera Selatan. Jumlah uang yang diberikan oleh daerah Sumatera Selatan kepada negara.

pinjaman untuk membiayai pembangunan yang mendapatkan persetujuan pemerintah pusat, iuran daerah spesial menurut keperluan, pajak pendidikan, retribusi, pajak rumah, jalan, kendaraan, pembangunan perusahaan dan rumah, pajak potong, pajak anjing, uang pasar, hasil perusahaan pemerintah daerah, cukai minuman keras, pajak keramaian, sewa rumah, tanah, dan lain-lainnya menurut corak daerah masing-masing.¹²

Kemudian hal-hal yang berkaitan dengan penetapan dan pemungutan pajak daerah di kemudian hari akan ditetapkan melalui Undang-Undang. Diberlakukannya Undang-Undang Perimbangan Keuangan pada tahun 1956 dimaksudkan untuk memberikan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah yang lebih besar terutama menyangkut pendapatan daerah.. Hasil dari pajak yang diberikan kepada pemerintah daerah hanya sedikit dari pajak yang diterima oleh pemerintah pusat melalui pendapatan daerah. Pemberian dana yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menetapkan anggaran belanja daerah tidak menyangkut kewenangan dalam penetapannya. Pemerintah daerah melakukan pengajuan kepada pemerintah pusat untuk menutup kekurangannya. Meskipun begitu, jumlah subsidi yang diberikan akan ditetapkan pada batas-batas tertentu oleh pemerintah pusat.¹³

Daerah menetapkan anggaran belanja dan menggali sumber keuangan untuk membiayai anggaran belanjanya. Kemudian sisa belanja yang tidak tertutup oleh sumber keuangan daerah ditanggung oleh pusat. Pemerintah pusat memegang peranan yang menentukan dalam seluruh kegiatan daerah otonom.¹⁴ Pemberian keuangan dari pusat kepada daerah tidak sepenuhnya diberikan berdasarkan pengajuan oleh pemerintah

¹² Dewan Redaksi Buku Karya Lengkap Bung Hatta, Prof Emil Salim (ketua). *Karya Lengkap Bung Hatta buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*. Jakarta. LP3ES. 2000 : 406.

¹³ System ini disebut dengan system sluitpost

¹⁴ The Liang Gie. *Op.cit.* 71.

daerah, bahkan pemerintah pusat membuat batasan dalam jumlah yang diberikan kepada daerah yang tidak boleh melebihi ketentuan yang ditetapkan.¹⁵

Besarnya subsidi yang diberikan tidak berdasarkan kepada kebutuhan daerah melainkan atas dasar subsidi tahun sebelumnya dengan tambahan sesuai dengan keadaan keuangan negara. Jadi bila daerah memiliki sisa dari pengeluaran di tahun sebelumnya, maka sisa tersebut tidak menjadi milik daerah, melainkan pemerintah pusat akan memberikan tambahan uang dengan menambahkan dari sisa anggaran belanja daerah yang tersisa.¹⁶ Jumlah subsidi yang diberikan oleh pusat telah membuat daerah kecewa karena porsi yang diberikan sangat tidak memadai untuk melakukan pembangunan di daerah bagi propinsi di luar Pulau Jawa. Ini dikarenakan masing-masing provinsi memiliki wilayah daerah yang luas sehingga pembangunan infrastruktur bagi rakyat di daerah hanya mencakup wilayah di kota-kota besar saja, sedangkan di kota-kota kecil dan di desa sangat minim.

Penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah pusat telah memberikan rasa kecewa kepada daerah dan memunculkan kritik-kritik dari rakyat. Dalam media massa diberitakan mengenai kekecewaan kepada pemerintah pusat yang lebih mementingkan kepentingan pusat di Jawa dan sangat sedikit perhatian pusat kepada daerah.¹⁷ Kekecewaan tidak hanya dialami oleh pemerintah daerah sebagai kelompok sipil, namun juga dirasakan oleh kelompok militer. Kekecewaan yang dirasakan oleh kelompok militer lebih cenderung kepada kurangnya perhatian oleh pemerintah pusat terhadap fasilitas militer bagi para anggota militer, terutama fasilitas untuk anggota militer yang memiliki jabatan yang lebih rendah.

¹⁵ *ibid*

¹⁶ *Ibid.* 71.

¹⁷ Haluan. 30 Juli 1956.

Golongan militer menginginkan agar pemerintah pusat memberikan perbaikan fasilitas-fasilitas militer, dikarenakan sarana-sarana militer dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Hal ini pernah disampaikan kepada pemerintah pusat namun tidak ada tanggapan yang serius sehingga mengecewakan golongan militer. Pada tahun 1956 pemerintah mulai kehilangan kendali atas pulau-pulau diluar Pulau Jawa.

4.2 Pergolakan Daerah di Palembang.

Berbagai pergolakan yang berlangsung di Republik Indonesia pada umumnya terjadi karena ketidakpuasan pada pemerintah pusat yang menciptakan kesenjangan dalam pemerataan pembangunan antara Pulau Jawa dengan daerah di luar Pulau Jawa. Pergolakan yang terjadi pada dasarnya tidak ditujukan untuk melakukan penghancuran terhadap keutuhan negara Republik Indonesia, namun hanya sebagai sebuah protes kepada pemerintah pusat agar melakukan perhatian yang lebih besar terhadap pemerataan kesejahteraan di semua provinsi. Diharapkan agar tidak ada daerah yang merasakan ketimpangan dalam pembangunan wilayah. Namun, terjadi sebuah penilaian bahwa pergolakan tersebut sebagai tindakan “anti Jawa”, padahal yang menjadi tujuan utama adalah pemerataan pembangunan.¹⁸

Pergolakan daerah pada periode tahun 1950 mulai terasa benihnya di wilayah Sumatera. Kemudian pada akhir tahun 1956 sampai dengan awal tahun 1957 benih-benih ini tumbuh dengan subur dan ditandai dengan munculnya dewan-dewan militer yang

¹⁸ Suara Pembaharuan, *Sejarah Pemberontakan Di Indonesia ; Kesenjangan Pusat dan Daerah*. Suara Pembaruan Daily. WWW. SuaraPembaruan.com. 05 Juni 2003.

bernama Dewan Banteng, Dewan Gajah, dan Dewan Garuda.¹⁹ Pembentukan dewan tersebut merupakan reaksi dari rasa kekecewaan terhadap pemerintah pusat. Ketiga dewan tersebut dipimpin oleh para perwira yang memegang komando di wilayah yang bersangkutan. Kemunculan Dewan Garuda di Palembang tidak terlepas dari reuni yang dilakukan oleh Divisi Banteng di Sumatera Tengah.²⁰ Tujuan pertemuan tersebut adalah untuk memperkuat persatuan perwira-perwira bekas anggota divisi tersebut dari anggota yang masih aktif dalam dinas ketentaraan maupun yang sudah tidak aktif lagi.

Latar belakang munculnya Dewan Garuda di Sumatera Selatan disebabkan oleh adanya kekecewaan terhadap kinerja Gubernur R. Winarno Danuatmodjo. Selama masa jabatannya dianggap belum tampak hasilnya terhadap wilayah Sumatera Selatan dan kebijakan yang dilakukannya.²¹ Peraturan yang dikeluarkannya adalah pembatasan terhadap jumlah uang yang bisa dibawa oleh orang yang keluar dari Sumatera Selatan tidak diperbolehkan membawa uang tunai lebih dari Rp.2.500,- bagi setiap orang dewasa, dan setiap satu keluarga dibatasi sejumlah Rp.5.000,-. Selain itu juga Gubernur melarang bank dan kantor-kantor jawatan pemerintah untuk mengeluarkan uang tanpa seizin Gubernur. Tindakan tersebut dilakukan dengan alasan bahwa demi kepentingan pembangunan yang memerlukan uang tunai sebanyak seratus juta rupiah.

¹⁹ Dewan Banteng yang terbentuk di daerah Sumatera Tengah dengan pimpinan Letkol Ahmad Husein, Dewan Gajah yang terbentuk di Sumatera Utara Letkol. M. Simbolon, dan Dewan Garuda, yang terbentuk di Sumatera Selatan, dipimpin oleh Letkol Barlian.

²⁰ Divisi Banteng bertanggungjawab terhadap pertahanan di wilayah Sumatera Tengah dan Riau.pada masa perang kemerdekaan yang di pimpin oleh Kolonel Ismael Lengah.

²¹ Berita Antara, 30 Desember 1956.

Pembentukan Dewan Garuda di Sumatera Selatan berawal dari kongres adat yang diselenggarakan di Palembang pada tanggal 15-17 Januari 1957, yang mengeluarkan Piagam Perjuangan Rakyat Sumatera Selatan.²² Tujuan dikeluarkannya piagam tersebut adalah 1. sebagai usulan untuk mengubah tatanan politik nasional dan menghentikan arah gejala (trend) kebijakan pemerintah yang dianggap mengarah kesuatu malapetaka. 2. rencana pembangunan daerah yang bersangkutan.

Pembentukan Dewan Garuda dipelopori oleh Kolonel (purn) Nuh, Kapten (Purn) Thalib, dan Amin Husein. Untuk kepemimpinan Dewan Garuda, posisi itu dijabat oleh Letkol. Barlian (Panglima Tentara Teritorium Divisi Sriwijaya), dengan beranggotakan Mayor Nawawi, Mayor Alamsyah Ratu Perwiranegara, Mayor Asnawi Mangkualam, dan Mayor Yusuf Singadadikane. Dari golongan sipil diwakili oleh Nuh, Thalib dan Amin Husein. Pada awal perkembangannya, Dewan Garuda di Palembang menjalin kerjasama yang baik dengan wilayah Sumatera lainnya. Hal ini terlihat ketika Palembang menjadi tempat pertemuan tokoh militer lainnya yang ada di Sumatera. Pertemuan tersebut kemudian menghasilkan sebuah Piagam Palembang²³ yang ditandatangani pada tanggal 8 September 1957, yang merupakan landasan perjuangan bersama dari daerah-daerah yang bergolak. Pertumbuhan Dewan Garuda pada masa berikutnya mengalami keretakan di dalam tubuh dewan tersebut.

Isi Piagam Perjuangan Rakyat Sumatera Selatan yaitu 1. pelaksanaan pembangunan di seluruh daerah dengan adil dan merata. 2. pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya kepada setiap daerah dengan perincian yang jelas mengenai hak,

²² Rangkuman Seminar sehari *PRRI Permesta dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*. Hotel Pan Sari Pasifik tanggal 30 November 1991. Yayasan Lembaga Penelitian Sejarah (Kebudayaan) Jakarta.

²³ R.Z. Leirissa. *PRRI Permesta, Strategi membangun Indoneisa Tanpa Komunis*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1991.

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk menghindari sentralisasi dalam pembagian kekuasaan. 3. pemberian otonomi tersebut juga dimasukan mengenai perimbangan keuangan. Melalui pemberian 30 % untuk Pemerintah Pusat dan 70 % untuk Pemerintah Daerah. 4. menuntut Pemerintah Pusat agar lembaga legislative terdiri dari dua badan, yaitu parlemen dan Perwakilan senat yang berisikan wakil dari daerah-daerah yang bersangkutan.

Dalam menghadapi peristiwa yang terjadi di Sumatera Selatan, sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah untuk mengambil tindakan secara bijaksana,²⁴ maka Pemerintah Pusat mengirim komisi teknis pada tanggal 18 Januari 1957. Komisi tersebut terdiri dari tujuh orang yang diketuai oleh Mr. Sumarman dari Sekretaris Jendral Kementerian Dalam Negeri. Tujuannya adalah mengadakan pertemuan antar pejabat daerah Sumatera Selatan berkaitan dengan kebijakan yang telah diambil oleh Gubernur R. Winarno Danuatmodjo. Dalam penyelesaiannya, Pemerintah Pusat berusaha untuk memenuhi keinginan di daerah melalui pemberian uang sebesar Rp.350 Juta.

Tetapi terdapat perbedaan pandangan antara utusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Sumatera Selatan terhadap perincian anggaran yang akan dikeluarkan. Kesepakatan antara kedua belah pihak tidak mencapai kata sepakat maka diputuskan untuk diselesaikan oleh Perdana Menteri. Kemudian Sumatera Selatan mengirimkan utusan untuk menghadap Perdana Menteri, yang diwakili oleh Zaikaidir, Zamri Abidin dan Rauf Ali. Kepada Perdana Menteri disampaikan mengenai rencana

²⁴ Kebijakan tersebut diusahakan agar tidak melakukan tindakan kekerasan dan ditempuh melalui permusyawaratan, sehingga kondisi keamanan di lingkungan Sumatera Selatan dapat berlangsung dengan baik.

biaya pembangunan sebesar 545 juta pada tahun 1957. akhirnya disepakati bahwa akan diberikan dana yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat diluar anggaran belanja rutin.²⁵

Untuk memenuhi keinginan agar Gubernur R. Winarno Danuatmodjo diberhentikan, melalui maklumat No.001/PM/1956 wilayah Sumatera Selatan dinyatakan dalam keadaan darurat perang sehingga penguasa militer TT II Sriwijaya ditunjuk untuk mengamankan dan mengawasi daerah Sumatera Selatan.²⁶ Dengan kondisi itu telah menimbulkan reaksi dari golongan buruh yang menyatakan bahwa tindakan tersebut tidak sesuai dengan keadaan darurat perang. Partai itu melihat bahwa adanya kepentingan-kepentingan partai tertentu. Partai Komunis Indonesia menyatakan bahwa,

“berkenaan dengan pengoperan kekuasaan tersebut, merupakan tindakan yang tidak pada tempatnya karena tidak terlihat sebab-sebab untuk mendorong militer untuk mengambil kekuasaan...keadaan di Sumatera Selatan pada waktu itu tidak begitu kalut...suatu tanda tanya bahwa pengoperan dapat sejalan dengan keluarnya mosi itu dibikin sedemikian rupa oleh pihak yang berkepentingan...”²⁷

sehingga terjadi pengambilalihan kekuasaan sipil yang dilakukan oleh pihak Militer. kebijakan Pemerintah Pusat yang lainnya adalah melakukan pemindahan jabatan di jawatan provinsi, diantaranya Kepala Jawatan Penerangan Provinsi Sumatera Selatan, M.L. Tobing, dan R.P. Nainggolan sebagai Kepala Bagian Umum Jawatan Penerangan Propinsi dipindahkan ke Menterian Keuangan.

Leirissa dalam bukunya *PRRI Permesta, Strategi membangun Indonesia Tanpa Komunis* melihat bahwa anggota dari Dewan Garuda menjalin hubungan dengan tokoh-tokoh sipil seperti A.K. Gani dan M. Isa yang berasal dari PNI. Selain itu juga menjalin hubungan dengan KSAD sehingga perkembangan yang terjadi di dalam Dewan Garuda

²⁵ *Indonesia Raya*, 29 Januari 1957

²⁶ *Suara Rakyat*, 11 Maret 1957

²⁷ *ibid*, 13 Maret 1957

diketahui oleh Jakarta. Bercabangnya keberfihakan anggota di dalam Dewan Garuda mulai tampak. Ada anggotanya yang tetap mengadakan hubungan dengan Pemerintah Pusat sementara di satu sisi terdapat juga anggota yang berfihak pada perjuangan yang terjadi di Sumatera Tengah. Kondisi ini membuat perjuangan yang tercantum dalam Piagam Palembang hanya setengah hati dilakukan oleh Dewan Garuda. Bahkan pada tahun 1958 ketika PRRI terbentuk, anggota Dewan Garuda yang menyatakan dukungan kepada PRRI hanya diwakili oleh Mayor Nawawi. Nawawi bersama dengan pengikutnya menuju daerah Bengkulu dan membentuk pasukan yang mendampingi pasukan Letkol. Ahmad Husein, yang bermarkas di Sumatera Barat.

Dalam pergolakan daerah di wilayah Sumatera terdapat tiga unsur yang menyatu, yaitu Patner Lokal, Ideologi anti komunis, dan Intervensi Militer. Tiga unsur tersebut terdapat dalam pembentukan Dewan Garuda di Palembang dan Dewan Banteng di Sumatera Tengah. Strategi Dewan Garuda, dalam menggalang golongan sipil dilakukan dengan merangkul partai Masyumi dan golongan sipil diwakili oleh Nuh, Thalib dan Amin Husein. Partai Masyumi sebagai partai politik pemenang suara yang banyak dalam pemilihan umum tahun 1955 mendapatkan kursi di pemerintahan pusat. Akibatnya Masyumi bisa menjadi wakil di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perolehan suara yang didapat oleh Partai Masyumi mencapai 50% di Jawa dan 50% di Luar Pulau Jawa. Dewan Banteng di Sumatera Tengah tidak mengalami kesulitan dalam menggalang dukungan dari partai politik dan sipil. Hal ini dikarenakan mayoritas masyarakat Sumatera Tengah merupakan pemeluk agama Islam yang berorientasi modernis sebagai pengaruh dari gerakan intelektual Islam di Sumatera Barat. Pada pertemuan di Sungai Dareh, hadir Burhanuddin Harahap, Natsir (pernah menjabat sebagai Perdana Menteri),

dan Syafruddin Prawiranegara (pernah menjabat sebagai Pemerintah Republik Darurat Indonesia).

TABEL 2 Suara Keseluruhan Partai pada Pemilihan Umum

No	PARTAI	Suara dalam Parlemen	Suara dalam Konstituante	Perbedaan Perolehan Suara
1	PNI	8.434.653	9.070.218	635.565
2	Masyumi	7.903.886	7.789.619	114.267
3	Nahdlatul Ulama	6.955.141	6.989.333	34.192
4	PKI	6.176.914	6.232.512	55.598
5	PSII	1.091.160	1.059.922	31.238
6	Parkindo	1.003.325	988.810	14.515
7	Partai Katolik	770.740	748.591	22.149
8	PSI	753.191	695.932	57.259
9	IPKI	539.824	544.803	4.979
10	Perti	483.014	465.359	17.655
11	GPPS	219.985	152.892	67.093
12	PRN	242.125	220.652	21.473
13	PPPRI	200.419	179.346	21.073
14	Partai Murba	199.588	248.633	49.045
15	Partai Buruh	224.167	332.047	107.880
16	PRI	206.261	134.011	72.250
17	PIR-Wongsonegoro	178.481	162.420	16.061
18	PIR-Hazairin	114.644	101.509	13.135
19	Permai (persatuan Marhaen Indonesia)	149.287	164.386	15.099
20	Baperki	178.887	160.456	18.431
21	Gerinda	154.792	157.976	3.184
22	Partai Persatuan Daya	146.054	169.222	23.168
23	PRIM	72.532	143.907	71.375
24	AKUI	81.532	143.907	71.375
25	Acoma	64.514	55.844	8.670
26	PPTI	85.131	74.913	10.218
27	PRD	77.919	39.278	38.641
28	R. Soedjono Prawirosoedarso dan kawan-kawan.	53.306	38.356	14.949

Sumber Herbert Feith. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. KPG (Kepustakaan Populer Gramedia). Jakarta. 1999 : 94

TABEL 3 Suara Keseluruhan Partai pada Pemilihan Umum di Sumatera Selatan

No	PARTAI	Suara dalam Parlemen	Suara dalam Konstituante	Perbedaan Perolehan Suara
1	PNI	213.766	257.528	43.762
2	Masyumi	628.386	594.662	33.724
3	Nahdlatul Ulama	115.938	136.008	20.070
4	PKI	176.900	168.095	8.805
5	PSII	149.239	132.439	16.800
6	Parkindo	4.696	3.892	804
7	Partai Katolik	3.817	3.889	72
8	PSI	21.873	19.875	1.998
9	IPKI	-	-	-
10	Perti	42.912	41.321	1.591
11	Partai Buruh	17.111	18.595	
12	Baperki	10.178	8.496	
13	Tani Makmur	20.562	16.833	

Sumber Herbert Feith. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. KPG (Kepustakaan Populer Gramedia). Jakarta. 1999 : 98.

Sementara itu pada Dewan Gajah di Sumatera Tengah hanya terdapat dua unsur saja, yaitu ideologi anti komunis dan intervensi militer. Unsur patner lokal tidak terdapat pada Dewan Gajah. Di antaranya penyebabnya adalah pertama, masyarakat di Sumatera Utara merupakan campuran dari masyarakat Aceh yang beragama Islam dan Tapanuli yang sebagian beragama Kristen dan sebagian beragama Islam. Kedua, komposisi partai politik yang terdapat di Sumatera Utara pengaruh partai PNI, Masyumi, Parkindo, dan PKI di dalam masyarakat mengalami keseimbangan. Ketiga, suku-suku yang ada di wilayah Sumatera Utara memiliki lembaga adat yang berbeda-beda. Ini membuat Kolonel Maludin Simbolon tidak dapat menggalang dukungan dari masyarakat. Keempat, tujuan dari masing-masing partai politik yang berbeda-beda. Partai PNI dan

Parkindoyang cenderung berfihak kepada pemerintah pusat sudah tentu tidak akan memberikan dukungan kepada gerakan Dewan Gajah. Sementara itu Partai Komunis Indonesia yang mendapatkan dukungan oleh Presiden Soekarno akan berusaha untuk memperlemah Dewan Gajah yang dipimpin oleh Kolonel M. Simbolon.

Pertemuan Sungei Dareh terutama bertujuan untuk menghasilkan kesepakatan antara kekuatan-kekuatan pendukung utama pemberontakan. Tokoh utama dalam pertemuan itu adalah Letnan Kolonel Achmad Husein yang menjadi komandan militer di Sumatera Barat, dan atasannya Kolonel M. Simbolon sebagai panglima Tentara Teritorium I (yang membawahi seluruh Sumatera). Dari pertemuan tersebut dicapai kesepakatan untuk mengirimkan sebuah nota yang memuat tuntutan kepada pemerintah pusat. Tuntutan tersebut di antaranya menyangkut pembagian penghasilan 70% untuk daerah dan 30% untuk pusat, yang berasal dari produk lokal. Yang kedua adalah permintaan uang senilai Rp 100 juta dari Bank Indonesia bagi pembangunan daerah. Yang ketiga adalah otonomi lebih luas bagi daerah untuk mengelola rumahtangga pemerintahannya sendiri.

Sebagai seorang yang dekat dengan Mayor Jenderal Nasution, yang saat itu merupakan KSAD, Kolonel Simbolon dipercaya untuk menyerahkan ketiga tuntutan ini kepada pemerintah pusat. Simbolon berangkat ke Jakarta dan bertemu dengan Nasution. Dalam pertemuannya, Nasution menyetujui pengajuan tuntutan Simbolon dan yang lainnya kepada Presiden Sukarno. Sambil menunggu jawaban tersebut, Simbolon kembali ke Sumatera.

Namun setelah kepergian Simbolon ke Jakarta, perubahan terjadi di Sumatera. Achmad Husein meninggalkan tujuan semula untuk bekerjasama dengan Simbolon. Ini disebabkan oleh adanya pembicaraan dengan sejumlah tokoh politik sipil yang melarikan diri dari Jakarta menuju Padang dan bertemu dengan Husein. Di antara mereka adalah Burhanuddin Harahap, Sjafruddin Prawiranegara dan Sumitro. Pertemuan mereka dengan Achmad Husein berakhir dengan kesepakatan untuk membentuk negara sendiri yang disebut Pemerintahan Republik Rakyat Indonesia (PRRI). Dengan demikian tujuan semula yang bermaksud untuk mengajukan protes kepada pusat sehubungan dengan perimbangan daerah-pusat bergeser menjadi gerakan separatisme. Simbolon yang dilapori tentang peristiwa ini tidak menyetujui aksi Achmad Husein, dan memutuskan untuk tidak lagi mencampuri gerakan tersebut.

Setelah memutuskan hubungan dengan Achmad Husein, Simbolon melakukan koordinasi dengan para perwira bawahannya yang lain seperti Mayor Wahab Makmour di Aceh, Letnan Kolonel Dahlan Jambek di Riau dan Letnan Kolonel Barlian di Palembang. Di samping itu, Simbolon juga menerima dukungan sepenuhnya dari wakilnya Letnan Kolonel Jamin Ginting. Di depan mereka, Simbolon menjelaskan maksudnya dan pembicaraannya dengan A.H. Nasution. Selama belum ada kesepakatan dengan pusat, Simbolon mengeluarkan instruksi agar semua produk hasil perkebunan yang ada di wilayah kekuasaannya diekspor sendiri dan hasilnya tidak disetorkan ke pusat, melainkan digunakan untuk membangun infrastruktur daerah di masing-masing komando militer. Para perwira tersebut menyetujuinya, dan sebagai pelabuhan eksportir utama adalah Teluk Nibung di Riau yang berada di bawah wilayah komando Letnan Kolonel Dahlan Jambek. Sejumlah besar produk karet dan kelapa sawit kemudian diekspor ke Singapura.

Hasil ekspor ini kemudian digunakan oleh Simbolon untuk membangun barak-barak militer di Sumatera Utara, Palembang dan Riau.

Pemerintah pusat yang mengetahui hal ini kemudian merencanakan suatu tindakan untuk diambil. Setelah melumpuhkan gerakan Achmad Husein secara politik dan militer, fokus perhatian pemerintah pusat diarahkan kepada Simbolon dan para perwiranya. Nasution menerima instruksi dari Presiden Sukarno untuk meredakan gerakan Simbolon dan membujuknya agar menghentikan aksinya. Nasution kemudian mengambil tindakan strategis dengan menarik beberapa perwira yang berada di bawah komando Simbolon, khususnya para komandan kesatuan pasukan non-organis (di antaranya adalah komandan batalyon yang ditempatkan di Tarutung, tempat pendukung terkuat Simbolon, yaitu Mayor Samosir) dan menggantinya dengan sejumlah perwira baru yang tidak memahami konteks gerakan Simbolon.²⁸

Tindakan kedua adalah mobilisasi militer. Suatu kesatuan pasukan yang kuat di bawah pimpinan Letnan Kolonel Kamaludin Nasution dikirim ke Sumatera. Mereka mendarat di Teluk Nibung, tempat eksportir produk-produk perkebunan yang menjadi sumber keuangan Simbolon. Tujuannya adalah menutup jalur ekspor sekaligus suplai bagi kekuatan Simbolon. Pendaratan Kamaludin Nasution dan pasukannya tidak mendapatkan perlawanan yang berarti dari kesatuan Letnan Kolonel Dahlan Jambek, bahkan Jambek kemudian meletakkan senjata dan menyatakan bergabung kembali dengan pasukan pusat.

²⁸ Langkah Nasution ini bisa dikatakan sebagai langkah taktis. Tetapi ada kecurigaan bahwa diam-diam Nasution bersimpatik terhadap gerakan Simbolon. Ini terlihat dari dua orang perwira yang dikirim oleh Nasution sebagai pengganti para perwira yang dipanggil kembali. Kedua orang perwira ini adalah Mayor Sahala Hutabarat dan Mayor Boyke Nainggolan, yang memiliki hubungan akrab dengan Simbolon melalui ikatan etnis. Di samping itu keduanya adalah perwira lulusan sekolah militer di AS yang baru kembali ke Indonesia. Dalam waktu singkat, keduanya mampu melakukan koordinasi dengan Simbolon dan menjadi orang-orang kepercayaannya setelah Wahab Makmour dan Dahlan Jambek meninggalkan barisan.

Pasukan Kamaludin Nasution terus bergerak menuju Medan. Pertahanan yang dibangun oleh Simbolon dengan mengandalkan kesatuan yang berada di bawah Mayor Boyke Nainggolan runtuh ketika komandan distrik militer Medan dan sekitarnya Letnan Kolonel Sugiarto menyatakan bergabung dengan Kamaludin Nasution. Pertempuran pertama baru terjadi di Simalungun ketika pasukan K. Nasution bertemu dengan pasukan Simbolon di bawah pimpinan Kapten Sita Pohan. Setelah beberapa hari bertempur, pasukan Pohan menarik diri menuju Tarutung sebagai basis pertahanan terakhir Simbolon.

Sementara di Sumatera Utara kondisi pergolakan masih melanda, di Sumatera Selatan gerakan perlawanan mulai muncul. Di sini Nasution juga berhasil mendahului gerakan dengan mengambil langkah taktis. Sebelum Barlian sempat bergerak, Nasution menarik kepala stafnya Kapten Maraden Panggabean ke Jakarta untuk digantikan oleh perwira lain yang tidak memahami kondisi di sana. Meskipun Panggabean ditarik ke pusat, kesatuannya sebanyak dua kompi telah bergerak menuju daerah Lahat dan mengobarkan perlawanan di sana.

BAB V

KESIMPULAN

Sebagai pelaksanaan Undang-undang nomor 1 tahun 1945, Undang-undang nomor 22 tahun 1948, dan Undang-undang 1 tahun 1957 berkaitan dengan desentralisasi di Palembang. Akibatnya, berdasarkan undang-undang tersebut di Palembang dilaksanakan. Namun untuk pelaksanaan undang-undang nomor 22 tahun 1948 di Palembang tidak dapat berjalan dengan semestinya. Hal ini dikarenakan situasi politik yang ada di Palembang tidak kondusif untuk pelaksanaannya. Secara politik Palembang sedang mengalami pembentukan sebuah negara berbentuk federal.

Sistem ini dibuat oleh Belanda yang sedang berusaha untuk kembali memerintah di wilayah Indonesia secara umum, dan di wilayah Palembang khususnya. Setelah tahun 1949, situasi politik di Palembang aman dan pembentukan negara federal dihapuskan dan kembali kepada bentuk negara kesatuan. Palembang berusaha untuk menjalankan isi dari Undang-Undang nomor 22 tahun 1948. Kondisi pemerintahan di tingkat nasional mengalami pergantian dari sistem demokrasi presidensial menjadi demokrasi parlementer yang ditandai dengan munculnya berbagai partai politik yang jumlahnya sangat banyak.

Pada masa ini pergantian kabinet dilatar belakangi oleh perbedaan ideologi yang tajam di antara partai-partai yang ada. Perbedaan ini menyebabkan program-program kabinet tidak dapat diselesaikan. Asas pokok dari pemerintahan daerah yang merupakan pelimpahan wewenang oleh pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah terdapat beberapa hal berkaitan dengan wewenang kepada daerah. Hal tersebut tidak berjalan dengan semestinya karena pemerintah pusat tidak sepenuhnya memberikan kepada daerah untuk mengaturnya. pemerintah daerah hanya membantu atau hanya menjalankan peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat.

Di sini asas desentralisasi tidak berfungsi dengan semestinya, karena seharusnya pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk mengatur daerahnya, dan bukan pemerintah pusat yang harus mengatur hal-hal sehubungan dengan kepentingan daerah. Pada kurun waktu antara tahun 1956 sampai dengan tahun 1957 timbul berbagai pergolakan di daerah-daerah yang menginginkan agar pemerintah pusat lebih memperhatikan daerah diluar Pulau Jawa. Daerah melihat bahwa pemerintah lebih cenderung memperhatikan pembangunan yang ada di Pulau Jawa, padahal daerah di luar Jawa yang telah banyak memberikan masukan dana kepada kas negara, untuk pembangunan wilayahnya berada dalam kondisi yang jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan yang ada di Jawa.

Pergolakan daerah yang diikuti oleh kelompok militer dikarenakan juga bahwa pemerintah tidak memperhatikan kondisi fasilitas yang berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Untuk itu, kelompok militer yang mendapatkan dukungan dari kelompok sipil melakukan tindakan agar pemerintah di pusat lebih memperhatikan kondisi –kondisi yang ada di luar Pulau Jawa.

DAFTAR PUSTAKA

- Asep. *Swapradja Sekarang dan dihari Kemudian*. Djambatan. 1955.
- Bottomore.TM. *Elite dan Masyarakat*. Akbar Tanjung Institute. Jakarta. 2006
- Crib, Robert Bridson. *Gejolak Revolusi di Jakarta 1945 – 1949 ; Pergulatan antara Otonomi dan Hegemoni*. Pustaka Utama Grafiti. 1990 *Terminologi Sejarah 1945 – 1950 dan 1950 – 1959*. Jakarta. 1996
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Sistem Pemerintahan Tradisional Daerah Sumatera Selatan*. 1993.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Palembang. 1983/1984 *Perlawanan Terhadap Imperialisme dan Kolonialisme di Daerah Sumatera Selatan*. Jakarta.
- Djiwandono, Sudjati. dan T.A. Legowo. *Desentralisasi Di Indonesia : Seberapa Jauh Dapat Menjangkau? (1999 – 2006)*.
- Drooglever. *Officiale Bescheiden Betreffende De Nederlands en Indonesische Betrekkingen 1945-1950 elfde deel*. 1983.
- Goudouwer. WA. Van. *Malino Maakt Historie*. Batavia: Regeerings Vorlichtings Diens. 1946
- Groen. PMH. *Masroutes en Dwaalsporen: Het Nederlands Militair-Strategisch Beleid in Indonesie 1945—1950*. The Hague: 1991.
- Hanafiah, Djohan. *Melayu-Jawa Citra Budaya dan Sejarah Palembang*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 1995.
- *Palembang Zaman Bari Citra Palembang Tempo Doeloe*. 1988. Humas Pemerintah Kotamadya.
- *Pemekaran Wilayah Tinjauan Sejarah dan Kebudayaan sebuah Gambaran di Sumatera Selatan*. 2004

- Ibrahim Alfian, T. Ibrahim. (Tim). *Sejarah Perlawanan terhadap Imperialisme dan Kolonialisme di Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Sejarah Nasional. 1983/1984.
- Ikram, Achadiati (ed). *Jati Diri yang Terlupakan : Naskah-naskah Palembang*. Jakarta. Yayasan Naskah Nusantara (Yanassa). 2004
- Jacquet, LGM. "Federalisme en Unitarisme in Indonesie" dalam *International Spectator*. Ediri IV 1950.
- ."The Indonesian Federal Problem Reconsiderd" dalam *Pacific Affairs*. Jilid 25: 1952.
- Kansil, CST. Dan Julianto. MA. *Sejarah Pejuang Pergerakan Kebangsaan Indonesia*. Erlangga. Jakarta.
- ". *Sistem Pemerintahan Indonesia ; Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR*. Bumi Aksara.
- Krishna D. Darumurti, Krishna D. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Pengaturan dan Pelaksanaan*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti. 2003
- Kuipers, PO. "de Neo-zelfbesturen" dalam *Bestuursvraagstukken*. Den Haag. 1949.
- Makalam, HM. Sayuti. "Nostalgia perang kemerdekaan 1945—1950" dalam *Bunga Rampai Perjuangan dan Pengorbanan I*. Jakarta: Markas Besar Legiun Veteran RI. 1982.
- Marbun. BN. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2006
- Marbun. BN. *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses dan Realita ; Perkembangan Otonomi Daerah Sejak zaman Kolonial sampai saat ini*. Sinar Harapan. Jakarta. 2005
- Marsono. *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri*. Cv. Eka Jaya. Jakarta. 2005
- Nalean, Ruben dan H. Iskandar. *Dr. A.K. Gani Pejuang Berwawasan Sipil dan Militer*. Yayasan Indonesialogi. Jakarta. 1990
- Nas, Peter, JM Palembang *The Venice of the East*. Orion. Jrg. No.4. 1984.
- Nasution, AH *Sekitar Perang Kemerdekaan jilid 2*. Bandung. 1978 : Kantor Penerangan Republik Indonesia. Sumatera Selatan

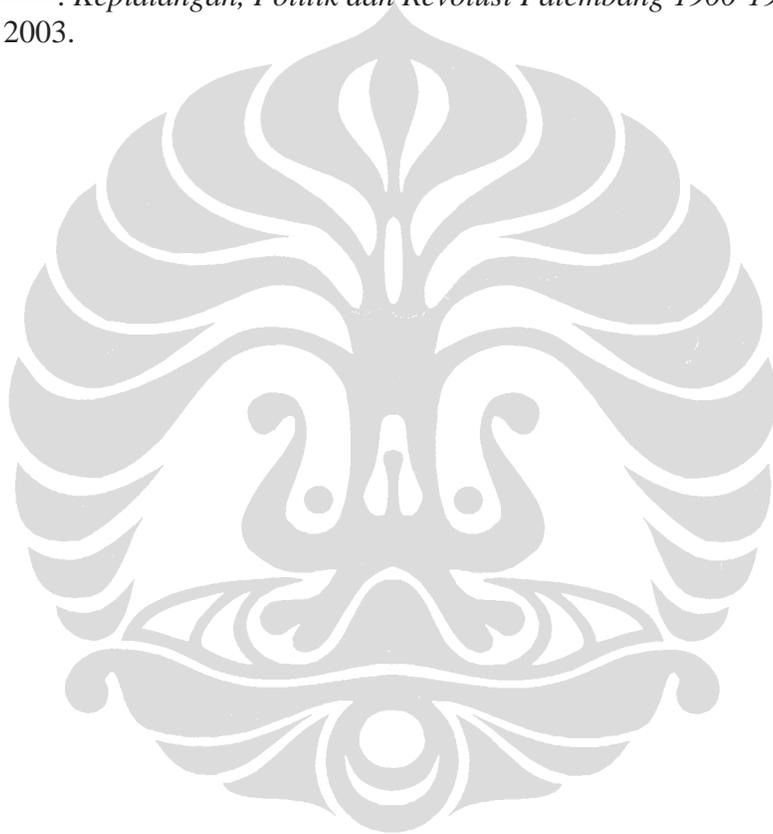
- Oentarto, SM. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta. 2004
- Pedoman “Sumatera Selatan De Jure masuk Republik Indonesia”*. Pedoman. 25 Maret 1950
- Purwoko, Dwi. *Mr. Mohammad Hasan Salah Seorang Pendiri Republik Indonesia dan Pemimpin Bangsa*. Pustaka Harapan. Jakarta. 1995
- Ramlam, Eddy (ed). Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Sumatera Selatan. *Sejarah Daerah Sumatera Selatan*. Sumatera Selatan 1991/1992 :
- Ricklefs, MC *Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2004*. Serambi. Jakarta. 2005.
- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2002.
- Sevenhoven, J.L. Van. *Lukisan Tentang Ibukota Palembang*. Jakarta. Bharata. 1971
- Suryaningrat, Bayu. *Organisasi Pemerintah Wilayah/Daerah*. Jakarta. Aksara Baru. 1980:
- *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia ; suatu analisa*. Jakarta. Dewa Ruci Pres. 1981
- Suwarno, PJ. *Sejarah Birokrasi Pemerintahan Indonesia dulu dan sekarang*. Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia jilid I, II dan III*. Gunung Agung. Jakarta. 1968
- Team Capacity – Building series 9. *Democratization in Indonesia an assessment*. Forum 4 Democratic Reform International IDEA. 2000
- Team C. *local Autonomy in Urban Areas ; a Comparative Study of Local Autonomy in Depok and Tama City*. 2003.
- Tim. Pelaksana Kegiatan Proyek Inventaris dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional Bidang Sejarah – Antropologi. *Sumatera Selatan dipandang dari Sudut Geografi Sejarah dan Kebudayaan*. Direktorat Jenderal Kebudayaan. 1972.
- Tim. *Bumi Sriwijaya Bersimbah Darah*. Jakarta. Yayasan Krama Yudha.
- Wal, van der. *Officiale Bescheiden Betreffende De Nederlands en Indonesische Betrekkingen 1945-1950 elfde deel*. 1983
- Wijnen. Dj van. *Pangkalpinang: Werkelijkheidszin der Minderheden*. Batavia: Regeerings voorlichtings. 1946.

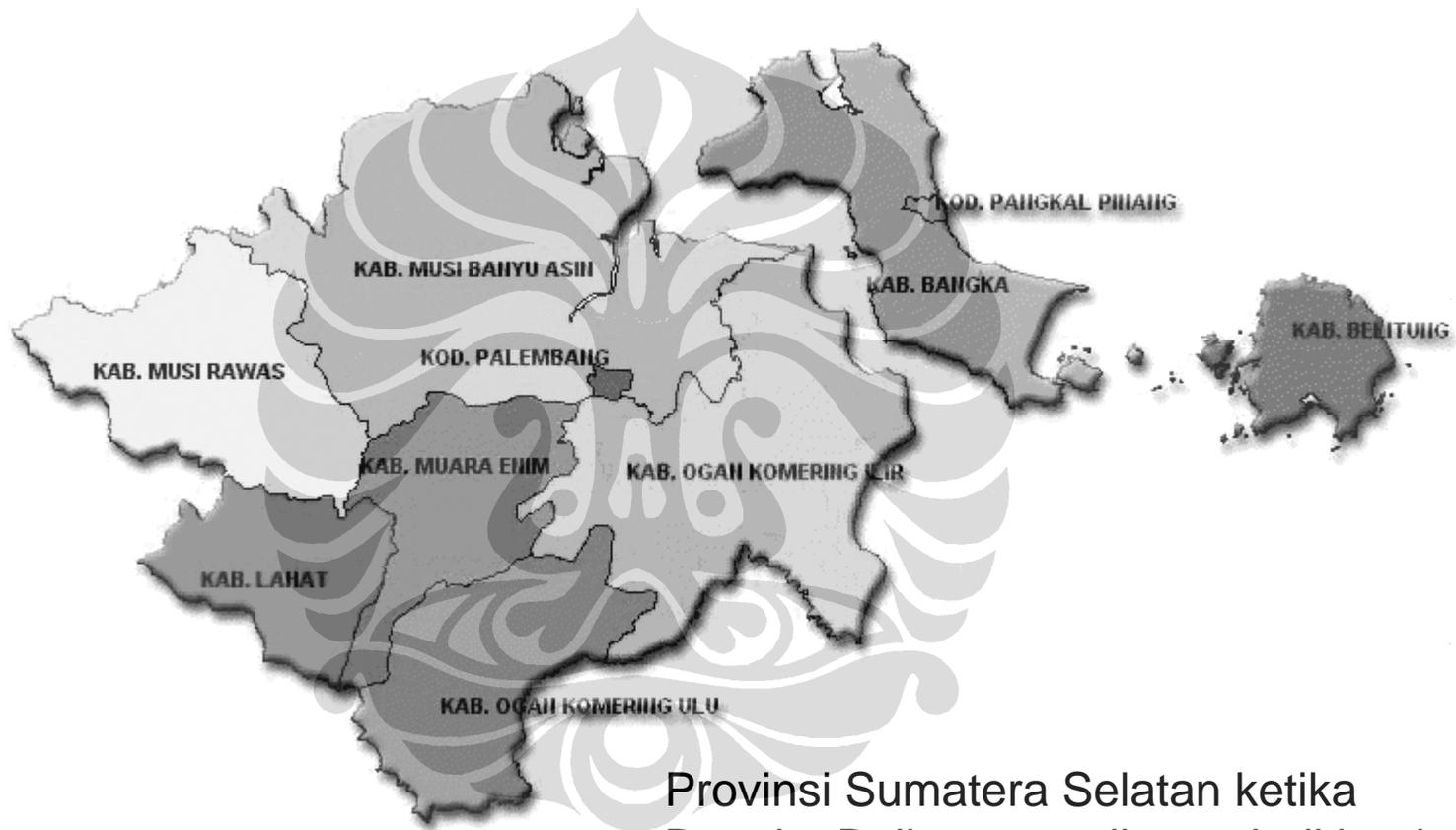
Woelders, MO. *Het Sultanaat Palembang 1811-1825*. Proefchrift Rijks Universiteit. 1975.

Zed, Mestika. *Ekonomi Indonesia Zaman Revolusi: Kasus Palembang 1945—1950*. Bandung: Naskah dalam Diskusi Sejarah Lokal. 1994.

------. *Somewhere In The jungle ; Pemerintahan Darurat Republik Indonesia Sebuah Mata Rantai Sejarah Yang Terlupakan*. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1997.

------. *Kepialangan, Politik dan Revolusi Palembang 1900-1950*. LP3ES. Jakarta. 2003.





Provinsi Sumatera Selatan ketika
Bangka Belitung masih menjadi bagian
dari Provinsi Sumatera Selatan

Wilayah Palembang yang
dibagi ke dalam Ilir dan Ulu

Wilayah Ilir

Wilayah Ulu

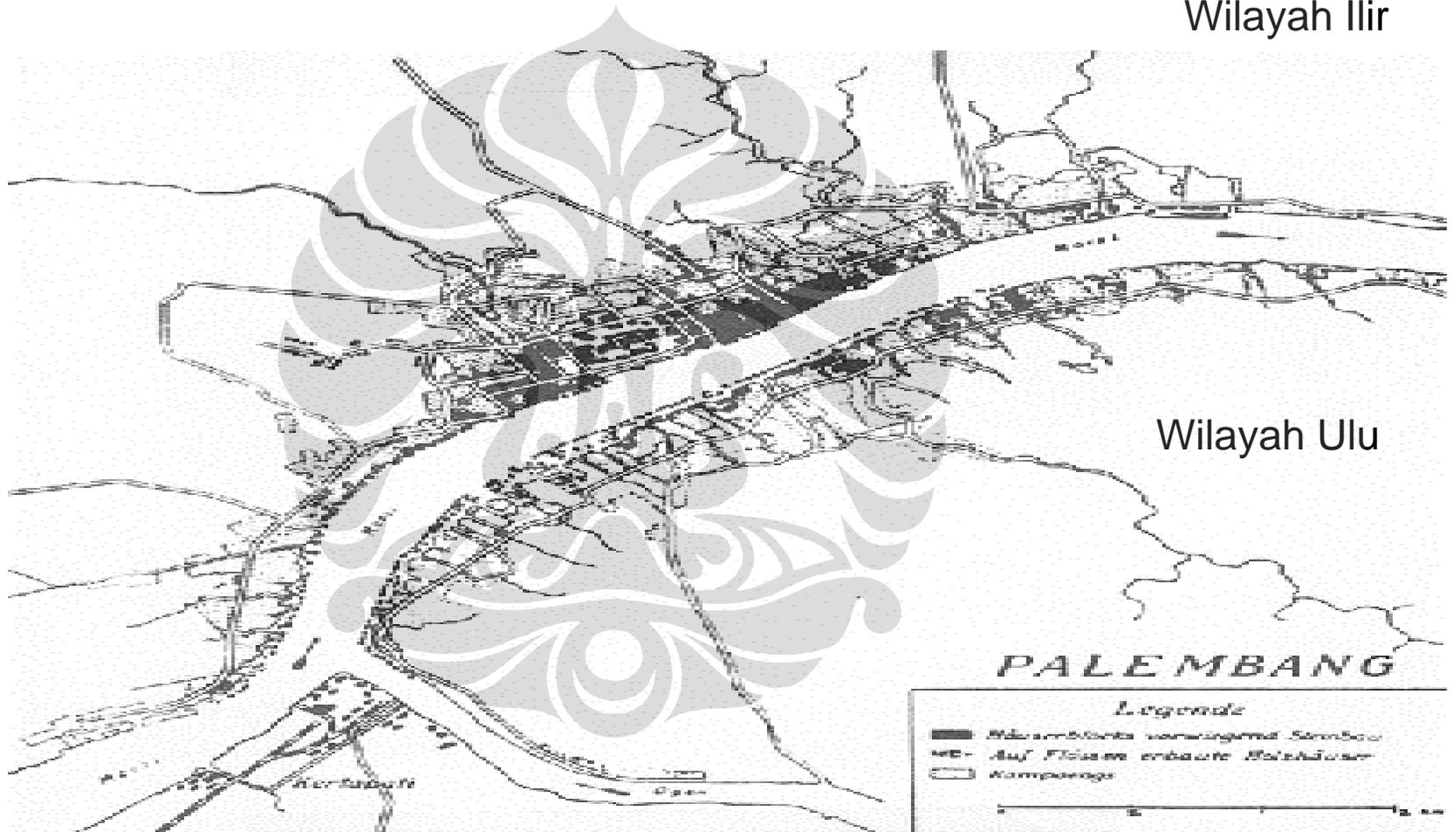


Abb. 12. Palembang (nach der topographischen Karte 1:50 000)



**Indonesia:
Situation on December 1, 1948**

- Republik Indonesia*
- Dutch-founded "Negara"*
- Dutch military occupation*
- Other areas under Dutch control*

Partially based on Cribb, "Historical Dictionary of Indonesia"